U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance, soudců JUDr. Filipa Dienstbiera, Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Karla Šimky a soudkyně JUDr. Marie Žiškové, v právní věci žalobce: **M. Č.**, zastoupeného Mgr. Martinem Kašparem, advokátem se sídlem Nad Rokoskou 1228/38, Praha 8, proti žalovaným: **1) Krajský úřad Ústeckého kraje**, Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, **2) Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, ve věci pravomoci k přezkoumání usnesení zastupitelstva města Dubí ze dne 20. 9. 2007, č. 193/6/2007,

takto:

I. Žaloba **se odmítá**.

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

Odůvodnění:

I. Předmět sporu a obsah žaloby

[1] Žalobce se dne 8. 5. 2012 u žalovaného 1) domáhal zjednání nápravy ve věci zrušení usnesení zastupitelstva města Dubí ze dne 3. 5. 2007, č. 97/4/2007, jímž mu byla jako neuvolněnému členu tohoto zastupitelstva udělena odměna „coby kompenzace za nemožnost vyplacení odstupného“ v souvislosti s jeho rezignací na funkci uvolněného člena rady města Dubí. Zrušení bylo provedeno usnesením zastupitelstva města Dubí ze dne 20. 9. 2007, č. 193/6/2007.

[2] Žalovaný 1) posoudil žalobcem podanou stížnost na postup zastupitelstva města Dubí jako podnět k provedení dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), odkázal na žalovaného 2), do jehož působnosti tento dozor spadá, a sám věc žalovanému 2) postoupil. Žalovaný 2) následně žalobci sdělil, že vyřízení stížnosti není v jeho dozorové pravomoci, neboť z ní je vyňata kontrola hospodaření s rozpočtovými prostředky územních samosprávných celků. K ní je oprávněn jedině krajský úřad, tedy žalovaný 1), a to podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Závěrem poučil

žalobce, že se v dané věci jedná o (soukromo)právní vztah mezi ním a městem Dubí, který je nutno řešit soudní cestou.

[3] Žalobce je názoru, že tím došlo ke vzniku kompetenčního konfliktu mezi žalovanými správními orgány. Ve věci přezkumu usnesení Zastupitelstva města Dubí je podle něj příslušný žalovaný 1) z důvodu, že zastupitelstvo rozhodovalo ve věci státní správy. Odsouhlasení odměny zastupitelstvem patří dle žalobce do hospodaření obce s veřejnými prostředky v přenesené působnosti.

II. Vyjádření žalovaných

[4] Podle žalovaného 1) není dán záporný kompetenční spor. Žaloba směřuje proti postupu krajského úřadu, který nejednal v rámci samostatné působnosti, ale naopak v působnosti přenesené. Kromě toho, věc byla Ministerstvem vnitra vyřízena, a to dopisy ze dne 24. 5. 2012, 12. 7. 2012 a 6. 1. 2013. Není tak možné činit závěr, že by Ministerstvo vnitra popřelo svou pravomoc. Tím, že byla věc vyřízena, chybí předmět kompetenčního sporu. Žalovaný 1) proto navrhl žalobu zamítnout a souhlasil s rozhodnutím bez jednání.

[5] Žalovaný 2) uvedl, že se nejprve zabýval podáním žalobce ze dne 8. 5. 2012, které bylo postoupeno žalovaným 1), jako podnětem k provedení dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce. Následně řešil podání žalobce ze dne 7. 7. 2012, které mělo charakter dotazu k právní úpravě v obecním zřízení. Shodně s žalovaným 1) uvedl, že podání byla vyřízena dopisy ze dne 24. 5. 2012 a 12. 7. 2012. V těchto dopisech mimo jiné sdělil žalobci, že neshledal důvod pro využití svých dozorových pravomocí, jelikož nezákonné usnesení Zastupitelstva města Dubí bylo zrušeno samotným zastupitelstvem a odkázal žalobce ohledně sporu o nárok na odměnu či vrácení odměny člena zastupitelstva na občanské soudní řízení.

[6] Žalovaný 2) se následně zabýval podáním žalobce ze dne 6. 1. 2013, ve kterém tvrdil neplatnost usnesení, kterým zrušil usnesení o přiznání odměny. K řešení věci si žalovaný 2) vyžádal stanovisko města Dubí a zjistil, že předmět věci již byl pravomocně rozhodnut Krajským soudem v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Co 505/2009-75, v neprospěch žalobce. Rozsudek byl žalobcem napaden u Nejvyššího soudu, který žalobcovo dovolání zamítl jako nedůvodné rozsudkem ze dne 16. 5. 2012, č. j. 28 Cdo 2126/2011-99. V tomto rozsudku zároveň Nejvyšší soud konstatoval, že zastupitelstvu obce vůbec nepříslušelo o takovéto odměně rozhodovat. Z toho důvodu žalovaný 2) celou záležitost uzavřel sdělením žalobci ze dne 7. 2. 2013, č. j. MV-55139-11/2012, ve kterém uvedl, že předmět věci i otázku zákonnosti usnesení již rozhodl pravomocně soud, a proto nepřichází v úvahu aplikace dozorových kompetencí žalovaného 2).

[7] Žalovaný 2) vyjádřil názor, že ač se jeho dozorová působnost vztahuje i na usnesení zastupitelstva obce o odměnách členům obce, nebylo v tomto případě uplatnění opatření důvodné, jelikož napadené usnesení o přiznání odměny samotné zastupitelstvo zrušilo. Žalovaný 2) proto navrhl žalobu vyhodnotit jako nepřípustnou podle § 99 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň upozornil, že žalobce dle jeho názoru nesplňuje zákonnou podmínku pro podání kompetenční žaloby ve smyslu § 98 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jelikož o jeho právech nebo povinnostech nemělo být

rozhodováno v řízení před správním orgánem, protože dozorový postup není řízením o žádosti, ale řízením z moci úřední. Na zahájení dozorového řízení není právní nárok a žalobce tak nemohl být účastníkem řízení. Žalovaný 2) souhlasil s rozhodnutím bez nařízení jednání.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti podané kompetenční žaloby.

[9] Aby byla žaloba přípustná, musí se jednat o kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s. Ten je vymezen třemi kumulativními předpoklady. Za prvé zde musí být vedeno řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Za druhé, dva správní orgány si buď osobují pravomoc rozhodnout o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení (kladný kompetenční spor) nebo naopak popírají svou pravomoc rozhodnutí v takové věci vydat (záporný kompetenční spor). Za třetí, těmito správními orgány musí být subjekty vymezené v § 97 odst. 1 s. ř. s., a to pouze v tam uvedených kombinacích (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. Komp 3/2012-40).

[10] Zatímco při nesplnění některého z prvních dvou předpokladů se vůbec nejedná o kompetenční spor a žaloba je proto nepřípustná podle § 99 písm. a) s. ř. s., při nesplnění třetího předpokladu se sice o kompetenční spor v obecném smyslu jedná, ale je o něm podle zákona příslušný rozhodovat jiný orgán (srov. § 11 odst. 2, resp. § 133 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, a konečně § 120 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). V takovém případě je žaloba nepřípustná podle § 99 písm. b) s. ř. s.

[11] Zvláštní důvod nepřípustnosti pak nastává, lze-li na návrh žalobce odstranit kompetenční spor, a to i jako otázku předběžnou, v jiném řízení podle s. ř. s. nebo podle zvláštního zákona, s výjimkou ústavní stížnosti [§ 99 písm. c) s. ř. s.].

[12] Podle § 98 odst. 1 s. ř. s. je oprávněn podat kompetenční žalobu

a) správní orgán, který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc o věci vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení nebo rozhodl,

b) správní orgán, který v záporném kompetenčním sporu popírá svou pravomoc o věci vést řízení a rozhodovat a tvrdí, že tato pravomoc náleží jinému správnímu orgánu, který svou pravomoc popřel,

c) ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno v řízení před správním orgánem.

[13] Projednávanou kompetenční žalobu podal žalobce podle § 98 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy jako ten, o jehož právech nebo povinnostech mělo být rozhodnuto v řízení před správním orgánem. Namítá negativní kompetenční konflikt, který podle něj vyvstal o pravomoc jednat a rozhodnout o přezkumu usnesení Zastupitelstva města Dubí ze dne 3. 5. 2007, č. 97/4/2007, o vyplacení odměny ve výši trojnásobku měsíční odměny, která mu jako neuvolněnému členu zastupitelstva náležela ve výši 92 500 Kč z titulu kompenzace

jako nemožnost výplaty odstupného, resp. usnesení téhož zastupitelstva ze dne 20. 9. 2007, č. 193/6/2007, jímž bylo předchozí usnesení revokováno.

[14] Žaloba je nepřípustná, a to z následujících důvodů.

[15] V posuzované věci především vůbec nejde o kompetenční spor ve smyslu § 97 a násl. s. ř. s., protože nejde o spor o pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu téhož účastníka řízení před správním orgánem. Ani jedna z žalobcem či žalovanými tvrzených kolidujících pravomocí totiž není vykonávána ve správním řízení, v němž by příslušný správní orgán, ať už by jím byl kdokoliv, rozhodoval o právech a povinnostech účastníků takového řízení.

[16] Jak činnost žalovaného 1) při přezkoumávání hospodaření obcí podle zákona č. 420/2004 Sb., tak dozor žalovaného 2) nad výkonem samostatné působnosti obcí podle obecního zřízení jsou výkonem kontrolní (dozorové) pravomoci státu vůči územnímu samosprávnému celku (obci). V obou případech jde o postup při výkonu kontroly, který je kromě již citovaných právních předpisů upraven zákonem č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. Tento, i když také formalizovaný, postup kontrolních orgánů není řízením, v němž je rozhodováno o právech jeho účastníků. Pokud se na výkon kontroly vztahuje správní řád, tak v rozsahu části čtvrté upravující postupy při vydávání tzv. jiných úkonů správních orgánů, které podle svého obsahu a právních účinků nejsou správními rozhodnutími. Žaloba je proto nepřípustná podle § 99 písm. a) s. ř. s.

[17] Z téhož důvodu žalobce není (a ani nemůže být) aktivně legitimován k podání kompetenční žaloby v posuzované věci. Jediným adresátem posuzovaných kontrolních činností obou žalovaných jsou obce, výsledek těchto činností nemůže přímo zasáhnout do žalobcových práv ani povinností. Žalobce tak není tím, o jehož právech nebo povinnostech by mělo být rozhodováno [§ 98 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[18] Nad rámec výše uvedených důvodů pro odmítnutí žaloby považuje soud za vhodné upozornit na skutečnost, že obě kolidující kompetence žalovaných náleží do působnosti státní správy. Tu vykonává žalovaný 2) jako správní úřad přímo, žalovaný 1) jako orgán kraje pak nepřímo v rámci své přenesené působnosti. To sice zákon č. 420/2004 Sb. nestanoví výslovně, pročež by se s ohledem na § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) mělo jednat o výkon krajské samosprávy („*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.*“). S ohledem na ústavní garance územní samosprávy však tento závěr nelze akceptovat.

[19] Jak nakládání obce s jejím vlastním majetkem obecně, tak konkrétně rozhodování o odměnách neuvolněným členům zastupitelstva vyplácených z prostředků obce, totiž náleží do samostatné působnosti obce [§ 35 odst. 1 a 2, § 84 odst. 2 písm. n) obecního zřízení]. S ohledem na výslovné znění zákona soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že by zde zastupitelstvo obce Dubí rozhodovalo ve věci státní správy.

[20] Podle čl. 8 Ústavy České republiky se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy pak „[s]*tát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“ Výjimkou z nezávislosti územních samosprávných celků při výkonu jejich

samostatné působnosti je tedy kontrolní pravomoc, svěřená Ústavou výlučně státu, nikoliv komukoliv jinému, včetně ostatních územních samosprávných celků. Pokud zákon výkonem této pravomoci pověřil orgán (jiného) územního samosprávného celku, může se v zájmu zachování souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy jednat toliko o přenesený výkon státní správy, tedy přenesenou působnost takového územního samosprávného celku, v posuzovaném případě žalovaného 1).

[21] Řešení sporů o věcnou příslušnost správních orgánů při výkonu státní správy přitom upravuje § 133 správního řádu, a to včetně stanovení orgánů příslušných k řešení těchto sporů. Kompetenční žaloba k Nejvyššímu správnímu soudu by i v takovém případě byla nepřípustná podle § 99 písm. b) s.ř.s.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Podle § 46 odst. 1 s. ř. s. „[n]*estanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže*

a) soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat,

b) návrh byl podán předčasně nebo opožděně,

c) návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou,

d) návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.“

[23] Vzhledem k výše uvedeným důvodům Nejvyšší správní soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) a § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 99 písm. a) a b) s. ř. s. I při vědomí požadavku žalobce na konání jednání tak soud učinil v souladu s § 49 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť to je nařizováno pouze k projednání věci samé, nikoliv, je-li žaloba odmítána.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 101 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

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

V Brně 26. června 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu