



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Petra Příhody a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra** se sídlem Nám. Hrdinů 3, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy** se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **LIGNETA autobusy, spol. s r. o.** se sídlem Plzeňská 12, Toužim, zastoupené Mgr. Jiřím Halaburtem, advokátem se sídlem Dr. Davida Bechera 26, Karlovy Vary, o žalobě na určení pravomoci mezi ústředními správními úřady podle ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.,

t a k t o :

- I. Příslušné** rozhodnout o žádosti dopravce LIGNETA autobusy, spol. s r. o. o přešetření způsobu vyřízení stížnosti proti postupu při provádění kontroly Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 31. 7. 2008, čj. 275/KN/07, **je Ministerstvo dopravy.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Skutkové okolnosti věci

- 1) Krajský úřad Karlovarského kraje provedl u dopravce - osoby zúčastněné na řízení LIGNETA autobusy, spol. s r. o. kontrolu čerpání finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti Karlovarského kraje na základě smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, uzavřené podle ustanovení § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. Tato kontrola byla provedena podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.
- 2) Dne 26. 8. 2008 byl dopravce seznámen s obsahem protokolu o výsledku kontroly a podal proti němu námitky. O nich rozhodl zamítavým způsobem dne 18. 9. 2008 ředitel Krajského úřadu Karlovarského kraje.

- 3) Dne 13. 10. 2008 podal dopravce podle ustanovení § 175 správního řádu stížnost proti postupu kontrolního orgánu, kterou Krajský úřad Karlovarského kraje vyřídil dopisem vedoucího odboru kontroly ze dne 30. 10. 2008, čj. 275/KN/07, v němž uvedl, že postup kontrolních pracovníků byl prověřen již v rámci řešení podaných námitek. Odkázal rovněž na ustanovení § 18 odst. 3 zákona o státní kontrole a konstatoval, že prostřednictvím stížnosti nelze zahájit nové řízení o námitkách.
- 4) Dne 21. 11. 2008 požádal dopravce Ministerstvo vnitra podle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu o přešetření způsobu vyřízení své stížnosti. Tuto žádost postoupil žalobce (Ministerstvo vnitra) žalovanému (Ministerstvo dopravy), který ji však usnesením ze dne 30. 12. 2008, čj. 50/2008-190-STSP/4, vrátil zpět Ministerstvu vnitra z důvodu chybějící příslušnosti.

II. Obsah žaloby Ministerstva vnitra

- 5) Ministerstvo vnitra předně tvrdí, že stížnost podle ustanovení § 175 správního řádu je samostatným institutem pouze z hlediska procesního, nikoliv však i hmotněprávního. Vyřizování těchto stížností proto představuje součást výkonu té agendy, již se týká namítaný postup správního orgánu. V tomto směru žalobce vychází i z podobné agendy, a to vyřizování žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který také neupravoval, v jaké působnosti jsou tyto žádosti vyřizovány, a Nejvyšší správní soud se přiklonil k závěru, že rozhodující je vždy věcná charakteristika žádostí o informace a proto jejich vyřizování musí být součástí výkonu té působnosti, již se tyto informace týkají (rozsudky sp. zn. 7 As 62/2007 nebo 4 As 48/2007).
- 6) Je proto třeba vycházet z hmotněprávního základu kontroly čerpání finančních prostředků na zajišťování dopravní obslužnosti. Podle ustanovení § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě jsou dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy 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. Žalobce má za to, že státní odborný dozor je v těchto věcech vykonáván v přenesené a nikoliv samostatné působnosti. Tento závěr neodporuje ani ustanovení § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, podle něhož pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti krajů. V daném případě totiž zvláštní zákon (tj. zákon o silniční dopravě) výslovně zakládá působnost krajského úřadu v oblasti státního odborného dozoru.
- 7) Žalobce dále navrhuje spojit řízení v této věci s řízením ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. Komp 4/2007, jelikož podstata zde řešené právní otázky je shodná. Pro případ, že ke spojení věcí nedojde, žalobce reaguje na argumentaci žalovaného, obsaženou v této druhé věci. Nepolemizuje s tím, že zajišťování dopravní obslužnosti je součástí samostatné působnosti krajů. To však nevylučuje, aby určité činnosti spadající do této oblasti byly ponechány státu jako součást státní správy. Žalobce má za to, že ze zákona č. 1/2005 Sb. plyne, že kontrola čerpání finančních prostředků poskytovaných na tyto účely zůstala součástí státního odborného dozoru. O zásahu do práva na samosprávu proto nelze hovořit, jelikož tato činnost samosprávě vůbec nebyla svěřena.

- 8) Ze všech popsanych důvodů žalobce navrhuje, aby soud rozsudkem rozhodl, že příslušné vyřídit žádost LIGNETA autobusy, spol. s r. o. ze dne 21. 11. 2008 o přešetření způsobu vyřízení stížnosti Krajským úřadem Karlovarského kraje podle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu je Ministerstvo dopravy.

III. Vyjádření žalovaného (Ministerstvo dopravy)

- 9) Žalovaný argumentaci žalobce odmítá a uvádí, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu je mezi ustanoveními § 178 odst. 1 a 2 správního řádu vztah speciality, a to tak, že odst. 1 je obecný a vztahuje se na všechny správní orgány, pokud speciální ustanovení nestanoví jinak. Protože žádný zvláštní předpis nestanoví, že by nadřízeným správním orgánem při prošetřování stížností dle § 175 správního řádu byl žalovaný, je třeba postupovat podle ustanovení § 178 odst. 2 cit. zákona a určujícím kritériem je proto skutečnost, zda bylo řízení vedeno v přenesené či samostatné působnosti.
- 10) V daném případě se jedná o otázku zajištění dopravní obslužnosti, což je nesporně záležitost samostatné působnosti kraje a o tom mezi účastníky řízení panuje shoda. Žalovaný zastává názor, že pokud by za této situace byla kontrola prováděna v přenesené působnosti, znamenalo by to zásah do samosprávy, což lze označit za protiústavní výklad.
- 11) V nyní projednávané věci byla kontrola provedena podle zákona č. 320/2001 Sb. Podle tohoto zákona obecně platí, že finanční kontrolu na úrovni státu zajišťuje Ministerstvo financí a územní finanční orgány. Pokud se však jedná o kontrolu u příjemců veřejné finanční podpory, vykonávají ji územní samosprávné celky, takže je zřejmé, že je kontrola prováděna v samostatné působnosti.
- 12) Ze všech popsanych důvodů žalobce navrhuje, aby soud rozsudkem rozhodl, že příslušné rozhodnout v dané věci je Ministerstvo vnitra.

IV. Argumentace soudu

- 13) Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný. Podle ustanovení § 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, orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo ústřední správní úřady navzájem. Žalovaný ani žalobce zjevně nejsou orgány samosprávy. Prvé dva případy kompetenčních sporů tedy nepřipadají v úvahu. Ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou pak jen ty ústřední orgány státní správy, které jsou zákonem za takové prohlášeny (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 1/2004). Pojem „ústřední správní úřad“ soudní řád správní nevymezil ani nepoukázal na jiný právní předpis, který by takové vymezení obsahoval, nicméně jde o výraz obsahově totožný s pojmem „ústředního orgánu státní správy“ ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR („kompetenční zákon“). Podle ustanovení § 17 odst. 1 tohoto zákona je Ministerstvo dopravy ústředním orgánem státní správy. Podle § 12 odst. 1 je ústředním orgánem státní správy rovněž Ministerstvo vnitra. Žalobce i žalovaný jsou tedy ústředními správními úřady. Lze tak učinit závěr, že se jedná o kompetenční spor ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

- 14) V daném případě jde o záporný kompetenční spor, na který pamatuje ustanovení § 97 odst. 3 s. ř. s., jelikož oba dotčené ústřední orgány státní správy popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí ve shora reprodukované věci. Nejvyšší správní soud je proto k rozhodování příslušný podle § 97 odst. 4 s. ř. s.
- 15) Nejvyšší správní soud dále reaguje na návrh žalobce spojit ke společnému projednání a rozhodnutí tuto věc a věc vedenou pod sp. zn. Komp 4/2007. Tomuto návrhu nelze vyhovět, jelikož řízení ve věci vedené pod sp. zn. Komp 4/2007 bylo již pravomocně ukončeno rozsudkem ze dne 30. 3. 2009.
- 16) Žalobci však je možno přisvědčit v tom směru, že oba citované případy jsou v podstatných rysech podobné, jelikož v obou případech jsou řešeny otázky charakteru činnosti krajského úřadu při výkonu veřejnosprávní kontroly podle ustanovení § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě a určení nadřízeného správního orgánu při výkonu této veřejnosprávní kontroly. Protože zdejší soud neshledal žádný racionální důvod, na základě něhož by se měl odchýlit od právního názoru vyjádřeného v citovaném rozsudku Komp 4/2007, odkazuje na něj v nyní rozhodované věci v plném rozsahu.
- 17) Podle ustanovení § 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 dopravce má v tomto ohledu charakter veřejné finanční podpory, kterou mu poskytuje podle § 19b odst. 1 zákona o silniční dopravě ze svého rozpočtu kraj.
- 18) Žalovaný (Ministerstvo dopravy) vychází z poměrně logické úvahy, že za situace, kdy kraj v samostatné působnosti uzavírá veřejnoprávní smlouvu, v samostatné působnosti rovněž poskytuje finanční prostředky na úhradu vzniklé prokazatelné ztráty, měla by i kontrola nakládání, resp. použití, finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou být 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.
- 19) K tomu však Nejvyšší správní soud již v rozsudku sp. zn. Komp 4/2007 uvedl, že 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 tohoto data proto je nutno při aplikaci jednotlivých ustanovení 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.

- 20) 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 vykonávána podle ustanovení § 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.
- 21) Znění ustanovení § 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. 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.
- 22) Na doplnění předchozí argumentace je třeba poukázat na skutečnost, že krajský úřad je takovým orgánem kraje, na který bývá v nejčastějším případě přenášén 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 přenášén výkon státní správy, je to nejčastěji právě krajský úřad, který je v porovnání s jinými orgány kraje pro výkon státní správy nejlépe vybaven. Tomu konečně odpovídá i dělení obsažené v ustanovení § 2 odst. 1 a 2 zákona o krajích, který hovoří o kraji pro působnost samostatnou a o 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 přenášén 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.

- 23) Nejvyšší správní soud za zcela zásadní pro řešení posuzovaného případu považuje dále tu skutečnost, že krajský úřad v postavení dopravního úřadu provádí kontrolu podle ustanovení § 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. 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.
- 24) Lze proto shrnout, že veřejnosprávní kontrola podle ustanovení § 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 samosprávních 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.
- 25) 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 § 175 odst. 7 ve spojení s § 178 správního řádu.
- 26) Podle ustanovení § 10 správního řádu jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Podle ustanovení § 175 odst. 7 stejného zákona „*má-li stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení žádosti.*“ V nyní projednávaném případě, kdy dopravce požádal o přešetření způsobu vyřízení své stížnosti proti postupu krajského úřadu ve věci kontroly čerpání finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti, jde proto o posouzení otázky, kdo je „nadřízeným správním orgánem“ příslušným k přešetření této stížnosti.

- 27) Při řešení této sporné právní otázky je třeba vycházet z ustanovení § 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 odchýlovat.
- 28) Nejvyšší správní soud proto vychází z toho, že pro určení, kdo je nadřízeným správním orgánem, stanoví správní řád v odstavcích 1 a 2 citovaného ustanovení § 178 prvně 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 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.
- 29) 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 ustanovení § 17 odst. 1 kompetenčního zákona je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Ačkoliv podle ustanovení § 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 dozoru 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. Příslušnost Ministerstva dopravy tak vyplývá až z ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu.

- 30) Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že příslušným k vyřízení žádosti dopravce o přešetření způsobu vyřízení stížnosti Krajským úřadem Karlovarského kraje podle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu je Ministerstvo dopravy.
- 31) Podle ustanovení § 101 s. ř. s. nemá žádný z účastníků (ani osoba zúčastněná) právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 17. června 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu