



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci

žalobce: **Statutární město Jihlava**,
se sídlem Masarykovo nám. 1, Jihlava
zastoupený JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem
se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

za účasti: 1) **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.**, IČO: 49455842
se sídlem Soběšická 820/156, Brno
zastoupená Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem
se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

2) **Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí**, IČO: 48460915
se sídlem Žižkova 93, Jihlava, zapsaný v registru zájmových sdružení
právnických osob a dobrovolných svazků obcí, vedeném Krajským úřadem
Vysočina
zastoupený JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem
se sídlem Při trati 1084/12, Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17. 8. 2015, č. j. MV-16240-37/VS-2014

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2015, č. j. MV-16240-37/VS-2014 **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **15.342 Kč**, k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Krajský úřad Kraje Vysočina, oddělení ostatních správních činností (dále jen „*krajský úřad*“) nejprve rozhodnutím ze dne 18. 9. 2013, č. j. KUJI 63081/2013, sp. zn. OOSČ 467/2013 OOSC/22 (dále jen „*rozhodnutí krajského úřadu*“) rozhodl ve sporném správním řízení zahájeném na návrh žalobce proti osobě zúčastněné na řízení 2) tak, že (i) se určuje vlastnické právo žalobce k věcem specifikovaným a umístěným tak, jak je uvedeno v tomto výroku (výrok I.), (ii) se určuje povinnost osoby zúčastněné na řízení 2) vydat žalobci věci uvedené ve výroku I., do tří dnů od právní moci rozhodnutí (výrok II.), (iii) se určuje povinnost osoby zúčastněné na řízení 2) vydat žalobci originály majetkové a provozní dokumentace věcí uvedených ve výroku I., v rozsahu dle ustanovení § 5 zákona č. 274/2001 Sb., do tří dnů od právní moci rozhodnutí (výrok III.) a (iv) se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení (výrok IV.)

2. Výrok I., II. a III. rozhodnutí krajského úřadu zrušilo následně Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly rozhodnutím ze dne 16. 1. 2015, č. j. MV-133594-76/ODK-2013 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) z důvodu nicotnosti a věc byla vrácena krajskému úřadu. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) nyní domáhá přezkumu rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17. 8. 2015, č. j. MV-16240-37/VS-2014 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým ministr vnitra zamítl rozklad žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí.

II. Napadené rozhodnutí

3. Ministr vnitra v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve obsáhle rekapituloval dosavadní průběh přezkumného řízení, obsah prvostupňového rozhodnutí a obsah rozkladu a ostatních vyjádření účastníků řízení. Z toho vyplývá, že:

- Žalobce se návrhem na zahájení sporného řízení domáhal určení vlastnictví a uložení povinnosti vydat věci, které na základě osmi dohod o převodu hmotného majetku převedl osobě zúčastněné na řízení 2), tj. svazku obcí založeného za účelem zásobování obcí pitnou vodou (dále jen „*svaz*“). Žalobce v tomto návrhu uvedl, že podle čl. 12.6 a 12.7 stanov svazu je tato osoba v případě vystoupení obce povinna vrátit vystupující obci vložený majetek. O návrhu žalobce na zahájení sporného řízení bylo rozhodnuto rozhodnutím krajského úřadu dne 18. 9. 2013.
- Osoba zúčastněná na řízení 1) podala proti rozhodnutí krajského úřadu k žalovanému podnět k přezkumnému řízení. Usnesením ze dne 10. 12. 2013, č. j. MV-133594-13/ODK-2013 žalovaný zahájil přezkumné řízení vůči výrokům I., II. a III. a zároveň rozhodl o přerušení řízení o odvolání žalobce proti výroku IV. rozhodnutí krajského úřadu. Proti usnesení o zahájení přezkumného řízení podal

žalobce rozklad, o kterém rozhodl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 11. 4. 2014, č. j. MV-16240-8/VS-2014 tak, že zrušil výrok o přerušení odvolacího řízení a ve zbytku rozklad zamítl.

- Následně rozhodnutím ze dne 20. 8. 2014, č. j. MV-133594-62/ODK-2013 žalovaný v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí krajského úřadu v rozsahu výroku I., II. a III. s tím, že krajskému úřadu nesvědčila pravomoc toto rozhodnutí vydat, protože podle názoru žalovaného může správní orgán ve sporu plynoucím z veřejnoprávní smlouvy vydat konstitutivní rozhodnutí jen tehdy, stanoví-li tak zákon či veřejnoprávní smlouva. Navíc bylo rozhodnutí krajského úřadu podle žalovaného nepřezkoumatelné, protože se krajský úřad nevypořádal s některými argumenty osoby zúčastněné na řízení 1).
- Rozhodnutím ze dne 17. 12. 2014, č. j. MV-16240-32/VS-2014 ministr vnitra v rozkladovém řízení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2014, č. j. MV-133594-62/ODK-2013 zrušil, neboť měl za to, že majetkové vztahy mezi obcemi a svazkem obcí jsou vztahy soukromoprávní, a proto při nedostatku jiné právní úpravy příslušelo rozhodnutí v takovém sporu soudům v občanském soudním řízení.
- V dalším řízení proto žalovaný (vázan právním názorem ministra vnitra) vydal (v přezkumném řízení) prvostupňové rozhodnutí.

4. Ministr vnitra v napadeném rozhodnutí uvedl, že obsahuje-li smlouva o zřízení dobrovolného svazku obcí prvky soukromoprávní i veřejnoprávní, je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu ustanovení § 159 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „*správní řád*“) jen ta část smlouvy, která obsahuje veřejnoprávní prvky, a jen k této části smlouvy se vztahuje příslušnost správních orgánů rozhodovat ve smyslu ustanovení § 169 správního řádu spory plynoucí z uzavřených veřejnoprávních smluv.

5. Z ustanovení § 141 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 7 odst. 1 o. s. ř. ministru vnitra vyplynulo, že spory plynoucí ze soukromoprávních vztahů mohou správní orgány řešit pouze v případech stanových zvláštními zákony. V posuzovaném případě však žádný takový zvláštní zákon není, a proto byla podle názoru ministra vnitra dána příslušnost soudů. Pokud pak o takovém sporu správní orgán přesto rozhodne, jde podle ministra vnitra o rozhodnutí nicotné pro nedostatek pravomoci ve smyslu ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu, protože správní orgán nebyl vůbec věcně příslušný k jeho vydání. Ministr vnitra měl za to, že s ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65 nezbyvalo než zrušit rozhodnutí krajského úřadu s účinky *ex tunc*. Ministr vnitra konstatoval, že s ohledem na uvedené nemá žalobcem uplatněná argumentace vliv na právní názor ministra vnitra vyjádřeného v rozhodnutí ze dne 17. 12. 2014, č. j. MV-16240-32/VS-2014, který žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí plně respektoval.

6. Ministr vnitra měl za to, že nedošlo k porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu tím, že účastníkům řízení nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům řízení, protože do správního spisu nebyly doplněny žádné další podklady a pro rozhodnutí žalovaného byl závazný právní názor ministra vnitra. Ministr vnitra odmítl, že by bylo prvostupňové rozhodnutí založeno na posouzení smlouvy o založení Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko a jeho stanov, aniž by byly tyto dokumenty provedeny jako důkaz, protože dle spisové dokumentace se dne 4. 4. 2014 konalo ústní jednání, na němž byla jako

listinný důkaz přečtena uvedená zakladatelská smlouva i stanovy ve znění pozdějších dodatků, tj. žalovaný uvedené dokumenty znal.

7. K argumentaci žalobce názorem z usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2014, č. j. 54 Co 480/2014 – 226 ministr vnitra uvedl, že žalobce ze jmenovaného usnesení upozorňoval na závěry, které nevyslovil soud, ale šlo o názor původem z vyjádření Ministerstva vnitra, který soud pouze citoval v odůvodnění svého usnesení. Ministr vnitra poukázal na to, že Krajský soud v Brně naopak zaujal opačný názor, dle něhož nárok na vydání bezdůvodného obohacení, který žalobce uplatňoval, se netýkal veřejnoprávní koordinační smlouvy ve smyslu ustanovení § 160 správního řádu, a nebyla tedy dána pravomoc správního orgánu k řešení sporu podle ustanovení § 141 správního řádu. Ministr vnitra dále upozornil na odlišnost v tom, že ve správním řízení se žalobce domáhal nároku, který měl základ v zakladatelské listině coby veřejnoprávní koordinační smlouvě.

8. Závěrem ministr vnitra doplnil, že nepovažoval za nutné zabývat se námitkami uplatněnými v částech VII. až XII. Rozkladu, protože ty směřovaly proti původnímu rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2014, č. j. MV-13359462/ODK-2013, jež bylo celé nahrazeno prvostupňovým rozhodnutím.

III. Žaloba

9. Žalobce namítl, že správní orgány vycházely ze smlouvy o založení svazu, aniž by posoudily, zda jsou smlouva o založení svazu a stanovy svazu platné jako právní úkon, zda jde o veřejnoprávní smlouvu, proč a jakého druhu, zda je žalobce smlouvou o založení svazu a stanovami svazu vázán, v jakém rozsahu a jakým zněním stanov, která část smlouvy o založení svazu je veřejnoprávní a která je soukromoprávní, jakými úvahám se při tomto posouzení řídil a aniž by teprve na tomto základě učinil právní závěr o soukromoprávní povaze rozhodných částí předmětné smlouvy či stanov. Žalovaný podle názoru žalobce nezjišťoval, zda žalobce vyjádřil souhlas s dodatky a přílohami stanov svazu právně relevantním způsobem, tj. usnesením zastupitelstva. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 7 As 35/2013 – 50. Žalobce namítl, že žalovaný tedy nezjistil skutkový stav a rozhodné okolnosti, o kterých nejsou důvodné pochybnosti a že odůvodnění napadeného rozhodnutí nesplňuje požadavky ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nezákonné. Žalobce doplnil, že tyto vady nebylo možné překlénout poukazem na to, že žalobce na ústním jednání dne 4. 4. 2014 předmětné listiny nenapadl, ani nezpochybnil jejich pravost, protože pravost nevypovídá o platnosti a protože soudy i správní úřady jsou povinny zkoumat důvody absolutní neplatnosti právních úkonů ex officio; mezi tyto důvody přitom patří i asbence souhlasu příslušného orgánu obce.

10. Žalobce dále poukázal na to, že prvostupňové a napadené rozhodnutí neobsahují ani odkaz na ustanovení platné právní úpravy, kterou by žalovaný použil pro odůvodnění napadeného rozhodnutí, a taktéž neobsahují žádnou úvahu, kterou se žalovaný řídil při jejím výkladu a aplikaci. Podle žalobce absentuje úvaha o tom, které konkrétní vztahy založené smlouvou o založení svazu a stanovami svazu posoudil žalovaný jako majetkoprávní a proč. Žalobce poukázal na to, že žalovaný použil jen odkaz na soudní rozhodnutí, aniž by odůvodnil jeho přiléhavost, a vysvětlil, jak dopadá na posuzovanou věc. Napadené rozhodnutí je tak podle žalobce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nezákonné.

11. Žalobce tvrdil, že žalovaný mylně interpretoval závěry usnesení zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 19. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010 – 7. Odkazované usnesení dopadá podle názoru žalobce na smlouvu uzavřenou v režimu zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, tedy na veřejnoprávní smlouvu subordinační podle ustanovení § 161 správního řádu, a nikoliv na smlouvu o založení svazu v režimu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v rozhodném znění (dále jen „*obecní zřízení*“) jako na smlouvu veřejnoprávní koordinační podle ustanovení § 160 správního řádu. Žalobce doplnil, že odkazované usnesení je založeno na názoru, že smlouva o půjčce jako oddělitelná část veřejnoprávní smlouvy je soukromoprávním ujednáním podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění (dále jen „*starý občanský zákoník*“) proto, že zákon č. 111/1994 Sb. nepředpokládá uzavření smlouvy o půjčce, která by měla být nedílnou součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy. Podle názoru žalobce se však žalovaný vůbec nezabýval tím, zda by podle relevantní právní úpravy měla být nedílnou součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy také ujednání o (majetkovém či jiném) vypořádání vystupující obce. Žalobce poukázal na to, že takové ujednání o podmínkách vystoupení ze svazku obcí včetně vypořádání majetkového podílu je podle ustanovení § 50 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obligatorní součástí smlouvy o založení svazku obcí, resp. stanov svazku obcí. Tyto majetkové vztahy jsou tedy založeny také na právní úpravě uvedeného zákona a jsou to podle názoru žalobce vztahy veřejnoprávní.

12. Žalobce měl za to, že odkazované usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010 – 7 lze přesto na danou věc aplikovat, protože z něj vyplývá potřeba zabývat se právním základem vzniklých vztahů. V daném případě vyplývá ze zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „*ZVK*“), že vodovody a kanalizace se zřizují a provozují ve veřejném zájmu a že je zákonnou povinností jejich vlastníků zajistit jejich plynulé a bezpečné provozování (ustanovení § 1 odst. 2 a § 8 odst. 1 ZVK). Povinností obcí sdružujících se za tímto účelem do svazku obcí tedy podle názoru žalobce bylo poskytnout takovému svazku obcí tyto vodovody a kanalizace, a to buď převodem vlastnictví v režimu zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (dále jen „*zákon č. 367/1990 Sb.*“) nebo převod práva hospodaření v režimu obecního zřízení v souvislosti se zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v rozhodném znění (dále jen „*zákon č. 250/2000 Sb.*“) tj. tento majetkoprávní vztah měl základ také v ZVK a jde tak o vztah veřejnoprávní. V napadeném rozhodnutí pak podle žalobce chybně nebyla aplikována relevantní ustanovení ZVK.

13. Žalobce namítl, že se žalovaný nevypořádal s rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2010, sp. zn. 23 Cdo 318/2009, v němž se Nejvyšší soud zabýval věcnou souvislostí mezi veřejnoprávní smlouvou a vydáním věcného majetku v jejím rámci, které by jinak mělo soukromoprávní povahu, přičemž dospěl k závěru, že pokud je takové jinak soukromoprávní plnění přímým důsledkem veřejnoprávní povahy smlouvy, i toto plnění má veřejnoprávní povahu. Žalobce poukázal na to, že žalovaný se vůbec nezabýval věcným základem a věcnou souvislostí veřejnoprávní smlouvy a povahy nároku žalobce na majetkové vypořádání, a to v rozporu s odůvodněním odkazovaného rozsudku. Kdyby to žalovaný učinil, musel by podle žalobce uzavřít, že nárok žalobce na vydání dotčeného majetku věcně souvisí s členstvím, ukončením členství a vypořádáním po ukončení členství ve svazu. Žalobce uvedl, že správní orgán se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkami žalobce, což způsobuje vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Odkaz na to, že ministr vnitra setrává na dřívějších závěrech, nemůže být podle žalobce řádným vypořádáním námitek žalobce.

14. Žalobce uvedl, že žalovaný ve své dřívější úřední i rozhodovací praxi stál na stanovisku, že smlouva o založení svazu a stanovy jako její integrální součást jsou veřejnoprávní smlouvou, a to v jejich úplnosti a že krajský úřad je věcně příslušný k rozhodování sporů z této veřejnoprávní smlouvy. To žalovaný podle žalobce výslovně konstatoval např. ve vyjádření ze dne 7. 10. 2014, č. j. MV-83926-25/P-2014 k žalobcově kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2014, č. j. 30A 46/2014 – 43 a také v přípisu ze dne 27. 2. 2014, č. j. MV-427-11/ODK-2014. Žalobce poukázal na to, že se žalovaný dále vyjadřoval ke smluvněprávní úpravě majetkoprávních vztahů mezi žalobcem a svazem ve stanovách svazu v přípisu ze dne 10. 5. 2010, č. j. MV-22824-6/ODK-2010, což by mu však při jejich soukromoprávní povaze (kterou žalovaný prosazuje nyní) vůbec funkčně nepříslušelo. Žalovaný rozhodoval o vypořádání mezi žalobcem a svazem již několikrát, a to rozhodnutími ze dne 3. 4. 2014, č. j. MV-427-14/ODK-2014, ze dne 4. 12. 2014, č. j. MV-15990-20/ODK-2014 a ze dne 5. 12. 2014, č. j. MV-149012-7/ODK-2014, kterými k odvolání žalobce potvrdil výrok krajského úřadu o nákladech řízení o zaplacení peněžité částky v rámci vypořádání žalobce po ukončení členství ve svazu, aniž by napadená rozhodnutí shledal nicotnými. Nynější odklon od své dřívější praxe však žalovaný podle názoru žalobce v rozporu se zákonnou povinností neodůvodnil.

15. Žalobce dále namítl, že se žalovaný věcně nevypořádal s žalobcem namítaným usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2014, č. j. 54 Co 480/2014 – 226, ze kterého vyplývá, že smlouva o založení svazku obcí je veřejnoprávní koordinační smlouvou a všechna práva a povinnosti založená touto smlouvou jsou veřejnoprávní povahy. Podle názoru žalobce nelze považovat za vypořádání se s námitkou poukaz na to, že Krajský soud v Brně pouze převzal do odůvodnění svého usnesení názor žalovaného.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v posuzovaném případě jde o jeden z řadu sporů mezi žalobcem a svazem, které vyplývají z toho, že žalobce v minulosti vložil do svazu majetek v podobě vodovodní a kanalizační infrastruktury, který se následně stal v některých případech majetkem obchodních společností vlastněných svazem. Žalobce následně ze svazu vystoupil a domáhá se v různých sporech vyplacení náhrady za vložený majetek a vyklizení nemovitého majetku.

17. Po rekapitulaci průběhu přezkumného řízení žalovaný uvedl, že změnil na předmětnou věc dřívější chybný právní názor, což však nemůže být v rozporu s povinností rozhodovat bez neodůvodněných rozdílů podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Podle názoru žalovaného je z řady žalob podaných žalobcem patrné, že od změny právního názoru ministra vnitra či žalovaného v určitém časovém okamžiku jsou rozhodovány případy podobné předmětné věci obdobným způsobem, tj. že správní orgány považují takové nároky za věc civilního řízení. Žalovaný uvedl, že když žalobce odkázal na usnesení Krajského soudu v Brně 14. 8. 2014, č. j. 30A 46/2014 – 43, opomněl uvést, že ji tento soud odmítl projednat a zdůvodnil soukromoprávní povahu předmětného sporu.

18. K námitce, že správní orgány nezjistily, zda je žalobce vázán konkrétní verzí stanov svazu a že ministr vnitra směřuje smlouvu o založení svazu a stanovy svazu, žalovaný uvedl, že sám žalobce přiložil předmětné stanovy k návrhu na zahájení sporného řízení a domáhal se na jejich základě vydání, resp. vyklizení věci, tj. jde o účelový argument. Žalovaný odmítl odkaz žalobce na ZVK, ze kterého žalobce dovozuje veřejnoprávní charakter majetkových poměrů spojených s vodovody a kanalizacemi, protože podobně absurdně by bylo možné dovozovat veřejnoprávní charakter těchto poměrů i z existence veřejnoprávní úpravy stavebního zákona.

19. Žalovaný nesouhlasil s tím, že je napadené rozhodnutí založeno výhradně na judikatuře, protože je založeno na ustanoveních § 77 odst. 1, § 159 odst. 1, § 169 a § 141 odst. 1 správního řádu a § 7 odst. 1 o. s. ř. Žalovaný odmítl názor žalobce vyžadující aplikaci ustanovení § 50 odst. 2 písm. h) obecního zřízení, protože na svaz se vzhledem k jeho založení v roce 1993 použije úprava předcházejícího zákona č. 367/1990 Sb., který nestanovil za povinnou náležitost stanov svazku obcí upravit podmínky vypořádání majetkového podílu a na rozdíl od současné úpravy umožňoval převod vlastnického práva na svazek. Žalovaný připomněl, že spory ze soukromoprávních vztahů mohou řešit správní orgány, jen pokud tak stanoví zvláštní zákony, přičemž to naplněno není.

20. Podle názoru žalovaného ministr vnitra zcela zřejmě vyjádřil právní názor, pro který považoval rozhodnutí krajského úřadu za nicotné, a to že spor, jehož předmětem je vlastnické právo, resp. vydání věci, nemůže mít z povahy věci jinou než soukromoprávní povahu. Námitka, že odchýlení se správního orgánu od dosavadního právního názoru musí být řádně a srozumitelně odůvodněno, tak podle žalovaného nemůže obstát. K námitce, že se ministr vnitra nevypořádal s usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2014, č. j. 54 Co 480/2014 – 226, žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém je podle žalovaného zcela zřejmě konstatováno, že argumentace tímto usnesením Krajského soudu v Brně není případná, uvedený soud řešil skutkově odlišný případ a rozhodl v něm opačně, než jak by se citace uváděné žalobcem mohlo nabízet.

21. Žalovaný uvedl, že žalobce jako správní orgán nemá právo na náhradu nákladů řízení na zastoupení advokátem, protože je dostatečně vybaven vlastními kvalifikovanými pracovníky k obhájení vlastního rozhodnutí před soudem.

V. Replika žalobce

22. Žalobce uvedl, že je žádoucí, aby správní orgány nesetrvávaly na chybném právním názoru, avšak namítl, že při minimálním odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze odkaz na změnu názoru správního orgánu posoudit jinak, než jako absenci řádného odůvodnění změny rozhodovací praxe, která je porušením základní zásady činnosti správního orgánů. Žalobce setrval na tom, že správní orgány měly posoudit ex officio důvody případné absolutní neplatnosti smlouvy o založení svazu jako právního úkonu, popř. jeho závaznost pro žalobce, a to s ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 2 Afs 23/2013 – 39.

23. Argument srovnáním se stavebním zákonem žalobce odmítl jako irelevantní a navíc odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 7 As 35/2013 – 50, z něž podle žalobce vyplývá přednost veřejného zájmu na zajištění činnosti v samosprávné působnosti obce před soukromoprávním zájmem provozovatele i svazku obcí na zisku z tohoto provozování. Žalobce měl za to, že není na místě aplikovat na svaz ustanovení starého zákona č. 367/1990 Sb., protože svaz byl založen jako zájmové sdružení

právnických osob pouze obcemi podle ustanovení § 20f a násl. starého občanského zákoníku, které se v souladu s ustanovením § 151 odst. 5 obecního zřízení transformovalo na svazky obcí podle posledně jmenovaného zákona, a to tím, že členské obce znovu schválily smlouvu o založení svazku obcí, jejíž obligatorní součástí se staly i stanovy svazku obcí. To žalovaný podle žalobce potvrdil v rozhodnutí ze dne 17. 9. 2015, č. j. MV-101437-4/ODK-2015.

24. Žalobce doplnil, že nevystupuje v řízení jako správní orgán, ale jako obec, tj. právnická osoba veřejného práva, a že nehájí vlastní rozhodnutí, ale napadá rozhodnutí žalovaného. Ve zbytku žalobce setrval na podané žalobě.

VI. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

25. Podle názoru svazu si žalobce musí být vědom toho, že zákonnost smlouvy o založení svazu a stanov se v minulosti zabýval krajský úřad i žalovaný, a to k podnětu žalobce na zahájení přezkumného řízení ze dne 3. 3. 2010, přičemž krajský úřad a žalovaný neshledali důvody pro zahájení přezkumného řízení ohledně zákonnosti smlouvy a stanov, jak vyplývá z přípisu žalovaného ze dne 10. 5. 2010, č. j. MV-22824-6/ODK-2010. Z toho pak vyplývá, že žalovaný znal obsah smlouvy o založení svazu a stanov ze své úřední činnosti, přičemž tyto dokumenty byly navíc provedeny jako listinný důkaz na ústním jednání dne 4. 4. 2014 za účasti žalobce. Svaz měl za to, že neplatnost právního úkonu může konstatovat jen k tomu příslušný soud, a to i v případě chybějícího usnesení zastupitelstva nebo rady obce, což podle svazu vyplývá z ustanovení § 41 odst. 3 obecního zřízení. Svaz byl naopak toho názoru, že správní orgány nejsou a nebyly povinny ani oprávněny přezkoumávat důvody absolutní neplatnosti právních úkonů a že ani případná absence usnesení zastupitelstva žalobce o schválení smlouvy o založení svazu by neměla vliv na platnost této smlouvy či založení svazu, protože maximálně by se žalobce nestal stranou této smlouvy, neexistoval by tedy spor ohledně vypořádání v souvislosti s vystoupením žalobce ze svazu a krajský úřad by tedy neměl pravomoc rozhodovat ve správním řízení sporném a tím spíše by žalovaný musel zrušit rozhodnutí krajského úřadu. I kdyby smlouva o založení svazu byla neplatná, musel by podle svazu žalovaný rozhodnutí krajského úřadu zrušit pro nicotnost, tj. v obou variantách nebyl důvod se zabývat otázkou členství žalobce ve svazu či otázkou platnosti smlouvy o založení svazu. Svaz poukázal na to, že žalobce své členství ve svazu nezpochybňoval a krajský úřad tak měl tuto skutečnost za nespornou v souladu s ustanovením § 141 odst. 4 správního řádu.

26. Smlouva o založení svazu byla podle svazu výlučně zakladatelským právním jednáním soukromého práva, a proto z ní vyplývající spory vždy řešily obecné soudy. V obdobných případech rozhodoval např. Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 nebo usnesením ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007. Svaz měl za to, že argumentace žalobce i správních orgánů jsou založeny na již překonaných doktrinárních teoriích a že z žádného právního předpisu nevyplývá, že by smlouva o založení dobrovolného svazku obcí měla být veřejnoprávní smlouvou podle ustanovení § 159 a násl. správního řádu a nelze na ni vztahovat ani žádný z druhů veřejnoprávních smluv upravených v ustanovení § 160 a násl. správního řádu. Předmětná doktrinární teorie vycházely podle svazu z doby před výslovnou zákonnou úpravou veřejnoprávních smluv a bez existence dostatku příkladů. Svaz měl za to, že následná právní úprava omezila jeho činnost pouze na vybrané oblasti samostatné působnosti obce dle ustanovení § 14 zákona č. 367/1990 Sb., které nemají povahu vrchnostenské správy, což platí o pro jiné právnické osoby soukromého práva (sdružení, obchodní společnosti atd.). Platná právní úprava

nakonec vymezila předmětu činnosti svazu demonstrativně, a nikoliv taxativně, čímž podle svazu odpadl i poslední argument na podporu předmětné teorie. Podle názoru svazu je třeba posoudit povahu smlouvy o založení svazu dle úpravy účinné v době založení svazu a ze zákona č. 367/1990 Sb. pak vyplývá, že svaz je zároveň zájmovým sdružením právnických osob. Svaz měl za to, že povaha veřejnoprávní smlouvy i pravomoc rozhodovat ve sporech z ní by se měla posuzovat podle okamžiku jejich vzniku a nelze změnou předpisů zpětně změnit veřejnoprávní smlouvu na soukromoprávní a naopak. Podle názoru svazu smlouva o založení svazu založila právní osobnost, nikoliv práva a povinnosti v oblasti veřejného práva; ta vznikají až následně ze zákona již vzniklé a existující právnické osobě a jsou spjata s její právní osobností. Avšak právní osobnost právnických osob upravují podle svazu předpisy soukromého práva, tj. starý občanský zákoník a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), které rovněž stanovují základní znaky právnické osoby a předpokládají subsidiární použitelnost na všechny právnické osoby a podle ustanovení § 3051 OZ se svaz jako zájmové sdružení právnických osob řídí dosavadními předpisy. Podle svazu je vznik právnických osob upraven soukromým právem, což však nevylučuje zvláštní právní úpravu pro jednotlivé typy právnických osob, avšak z nich nelze dovozovat veřejnoprávní povahu zakladatelské smlouvy. Svaz rovněž poukázal na odbornou literaturu, podle které jsou svazky obcí – není-li přesné opory v zákonech – právnickou osobou soukromého práva s prvky veřejnoprávními.

27. Svaz uvedl, že vlastnictví vodovodů a kanalizací není pečovatelskou správou, žádný zákon nestanoví, že vlastníky této infrastruktury mohou být pouze obce či jiné veřejnoprávní korporace a i jiné právnické a fyzické osoby tuto infrastrukturu budují pro veřejnou potřebu a ty potom mají práva a povinnosti vyplývající z ZVK. Obce nemají zákonnou povinnost zřizovat vodovody a kanalizace a mohou na základě ustanovení § 23 zákona č. 250/2000 Sb. zřizovat i jiné právnické osoby (s. r. o. či a. s.) a do nich vložit vodohospodářský majetek. Pokud by bylo třeba pod plnění úkolů dle ustanovení § 160 odst. 1 správního řádu zahrnout i úkoly v oblasti pečovatelské správy a za ní by bylo třeba považovat i činnosti obcí jako vlastníků vodovodů a kanalizací, pak by i zakladatelská právní jednání obchodních společností spravujících vodovody a kanalizace byly veřejnoprávními koordinačními smlouvami a spory z nich by řešil krajský úřad. To by podle svazu platilo i pro jakékoliv jiné smlouvy týkající se vodovodů a kanalizací uzavřené mezi obcemi (např. kupní či darovací), což měl svaz za absurdní. Svaz uvedl, že veškerá činnost obcí v rámci samostatné působnosti má povahu pečovatelské správy, což však neznamená, že každá smlouva uzavřená obcí při výkonu samostatné působnosti je veřejnoprávní smlouvou.

28. Svaz měl za to, že žalobce dezinterpretoval závěry usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010 – 7, které – při případ, že by smlouva o založení svazu byla smlouvou veřejnoprávní – potvrzuje závěry žalovaného. Svazu odmítl, že by bylo podstatné, zda šlo o smlouvu koordinační nebo subordinační. K odkazu na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2010, sp. zn. 23 Cdo 318/2009 svaz doplnil, že žalobce opomněl další část rozsudku, z níž vyplývá, že spor v nynější věci je sporem vyplývajícím z občanskoprávního (majetkového) vztahu právnických osob, které jsou ve vzájemně rovném postavení a nemohou si navzájem jednostranně uložit povinnost, tj. musí být rozhodovány pouze soudy v občanském soudním řízení. K argumentaci usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2014, č. j. 54 Co 480/2014 – 226 svaz podotkl, že se v něm soud zabýval pouze tvrzeným nárokem žalobce z titulu bezdůvodného obohacení a

soud pouze konstatoval, že ten nevyplývá ze smlouvy o založení svazu a že žalobcem citovaná pasáž není právním názorem Krajského soudu v Brně, ale pochází z vyjádření žalovaného, kam ji Krajský soud v Brně převzal v rámci rekapitulace. Krajský soud v Brně navíc vycházel z rozhodnutí Nejvyššího soudu v obdobných věcech nároků souvisejících s vystoupením člena ze svazku obcí a vůbec se nezabýval právní povahou smlouvy o založení svazu obcí a souvisejících sporů. Svaz dále poukázal na to, že touto argumentací se ministr vnitra zabýval na str. 22-23 napadeného rozhodnutí, tj. tuto rozkladovou námitku neopomenul.

29. Pokud jde o žalobcem tvrzené nedostatečné odůvodnění odklonu názoru žalovaného ve věci veřejnoprávní povahy smlouvy o založení svazu, svaz uvedl, že žalovaný se v roce 2010 zabýval zákonností smlouvy o založení svazu, přičemž měl za to, že se jedná o veřejnoprávní smlouvu. Svaz upozornil na to, že žalovaný tehdy nebyl konfrontován s jinými právními názory (ani svazu), než s názory žalobce, žalovaný navíc musel reflektovat právní názor ministra vnitra, který se k věci mohl vyjádřit až v rámci předmětného přezkumného řízení, kdy zastával konzistentní právní názor o soukromoprávní části smlouvy o založení svazu, Svaz poukázal na to, že argumentace žalobce ohledně změny právního názoru se vztahují pouze k žalovanému, nikoliv k ministrově vnitra a že vývoj právního názoru v čase je obecně přípustný (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 1955/15).

30. Osoba zúčastněná na řízení 1) v plném rozsahu souhlasila s vyjádřením svazu.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

31. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud rozhodl o věci bez jednání, neboť účastníci na výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. sdělili, že souhlasí s projednáním věci bez jednání (žalobce), popř. se nevyjádřili (žalovaný), a proto je souhlas s rozhodnutím bez jednání presumován (srov. ustanovení § 51 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

32. Městský soud předesílá, že skutkově a právně obdobnou věc téhož žalobce projednal již pod sp. zn. 11 A 148/2015, 11 A 181/2015 či pod sp. zn. 9 A 186/2015. O kasačních stížnostech proti rozsudkům v uvedených věcech rozhodoval Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 10 As 25/2017 a 4 As 269/2017. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 – 176, vyložil, že Smlouva o založení dobrovolného svazku obcí uzavřená dle § 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, jejímž předmětem činnosti bylo zabezpečení zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod, je smlouvou veřejnoprávní. O nárocích z takové smlouvy je oprávněn rozhodnout správní orgán dle § 141 správního řádu.

33. Rozhodná a stěžejní právní otázka projednávané věci, tj. zda smlouva o založení svazku obcí s uvedeným předmětem, je smlouvou veřejnoprávní a zda nároků z ní vyplývajících je možné se domáhat ve sporném řízení před správním orgánem či v řízení před civilními soudy, byla tedy již vyjasněna. Městský soud v Praze neshledal žádný důvod odchytil se od již ustálené judikatury, proto při posouzení žaloby bude v projednávané věci vycházet právě z těchto závěrů. Pro větší přehlednost odůvodnění neshledal přitom za nezbytné rekapitulovat všechny úvahy, na jejichž podkladě městský soud a Nejvyšší

správní soud dříve rozhodly ve výše uvedených věcech a vychází z toliko pro věc stěžejních závěrů.

34. V projednávané věci nebylo sporu o tom, že osoba zúčastněná na řízení 2) byla založena jako svazek městy a obcemi okresu Jihlava dle § 20a a násl. zákona č. 367/1990 Sb., o obcích zakladatelskou smlouvou ze dne 2. 7. 1993; to za účelem „zabezpečení zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod měst a obcí sdružených ve svazku“ (správní spis tuto smlouvu obsahuje včetně stanov).

35. Podle ustanovení § 20a zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) platilo, že obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí. Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon [odkaz na § 20f a násl. zák. č. 40/1964, občanský zákoník], podle něhož k ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu mohou právnické osoby vytvářet zájmová sdružení právnických osob. Předmětem činnosti svazku mohou být jen pravomoci obce uvedené v § 14 odst. 1 písm. n), p) a r). Svazek může zakládat právnické osoby k plnění úkolů, pro něž byl vytvořen. Obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla. Obce se nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování občanů.

36. Podle § 151 odst. 4 později účinného zákona č. 128/2000 Sb. o obcích jsou svazky obcí podle tohoto zákona dobrovolné svazky obcí, které byly dobrovolnými svazky obcí ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona.

37. Podle ustanovení § 49 odst. 1, 2 a 5 zákona o obcích taktéž platí, že obce mají právo být členy dobrovolného svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Ustanovení § 50 odst. 1 zákona o obcích vymezuje oblasti předmět činnosti svazku obcí, ustanovení § 50 odst. 2 zákona o obcích určuje nezbytný obsah stanov svazku obcí včetně podmínek přístupu a vystoupení z něj a vypořádání majetkového podílu při vystoupení členské obce ze svazku.

38. Podle § 141 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.

39. Podle § 160 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.

40. Podle § 160 odst. 6 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon.

41. Podle § 169 odst. 1 písm. b) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevezme-li věc Ministerstvo vnitra.

42. V projednávané věci byla sporná otázka, zda spor z uvedené smlouvy, jenž spočívá v požadavku žalobce na vrácení věcí vložených do svazku (při zániku členství žalobce ve svazku) má být řešen před správními orgány. Věcně šlo o spor o vlastnické právo (tj.

typický soukromoprávní institut) mezi svazkem obcí a z něj vystupujícím členem; žalobce své nároky dovozoval ze stanov svazku.

43. Ve výše uvedených rozsudcích městského soudu i Nejvyššího správního soudu již bylo opakovaně vyloženo, že dobrovolný svazek obcí je specifickou právníckou osobou, která je svou povahou veřejnoprávní, tudíž je i jeho zakladatelská smlouva veřejnoprávní smlouvou koordinační a vztahy mezi jeho členy, ač by se jednalo o vztahy ryze majetkové, jsou vztahy veřejnoprávními. Koordinačními veřejnoprávními smlouvami dle § 160 správního řádu tedy mohou být i smlouvy, které zakládají právníckou osobu veřejného práva. Je na subjektech provádějících veřejnou správu, jakým způsobem budou provádět vzájemnou spolupráci v rámci koordinační smlouvy, což mohou činit jako samostatné entity, či k tomu mohou vytvořit novou právníckou osobu. K tomu soud poukazuje na systematické zařazení institutu dobrovolného svazku obcí v dílu nového obecního zřízení nazvaném „Spolupráce mezi obcemi“, přičemž koordinační smlouvy se týkají právě spolupráce subjektů veřejné správy. Soud rovněž poukazuje na to, že účelem členství je ochrana a prosazování společných zájmů členských obcí, nikoli třeba podnikání. Z obsahu demonstrativního výčtu předmětů činnosti svazku v novém obecním zřízení je přitom patrné, že se jedná o takové činnosti, které jsou pečovatelského charakteru, a demonstrativní výčet byl zvolen pro možnost jeho rozšiřování o další činnosti pečovatelského charakteru za pomoci teleologického výkladu, když u taxativního výčtu by hrozilo riziko strnulosti právní úpravy a omezení možnosti adekvátně a pružně reagovat na společenský vývoj.

44. Otázkou diferenciacie soukromého a veřejného práva se obecně zabýval zvláštní senát ve svém rozhodnutí dne 21. 5. 2008, č.j. Konf 31/2007-82, kde konstatuje, že *pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné (...)* Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. Kritériem pro rozlišení mezi oběma typy vztahů tak bude míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu (blíže k této tzv. metodě právního regulování srov. rozhodnutí č. 448/2005 Sb. NSS). Je třeba upřesnit, že tímto utvářením obsahu vztahu se má na mysli jednání stran v oblasti spravované dispozitivními normami, nikoli jejich postup při výkonu vrchnostenské pravomoci. Uvedené kritérium má tak vlastně dva aspekty: jednak je nutno zkoumat, nakolik je podoba vztahu předurčena autoritativními akty veřejné moci (ať již normativními nebo individuálními), jednak o povaze vztahu vypovídá to, zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, nebo zda má jedna strana navrch nad druhou. K tomu soud podotýká, že judikát se vztahuje ke smlouvě subordinační, tedy takové, kdy existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. Ovšem u koordinačních smluv by byla aplikace kritéria rovnosti či nerovnosti stran nežádoucí, neboť v jejich případě jde o spolupráci mezi subjekty veřejné správy, kde vztah nadřízenosti a podřízenosti neexistuje. To by mohlo vést až k absurdnímu závěru, že všechny koordinační smlouvy mají soukromoprávní povahu. Pro posouzení veřejnoprávního či soukromoprávního charakteru dané smlouvy je tak třeba soustředit se na jiný aspekt, a to pro veřejnoprávní vztahy typickou menší smluvní volnost a větší vázanost zákonem, ovšem nikoli mechanicky, tedy na pouhé dělení na kogentní a dispozitivní normy, ale podle smyslu a účelu dané právní úpravy. Obecní zřízení definuje dobrovolný svazek obcí ve vztahu k členství restriktivně a obsahuje demonstrativní (dříve taxativní) výčet předmětů činnosti dobrovolného svazku obcí, z čehož soud usuzuje na větší vázanost zákonem, a tedy na vztah veřejnoprávní.

45. Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 9. 10. 2010, Konf 13/2010 – 7 stanovilo hranici oddělitelnosti určité soukromoprávní části veřejnoprávní smlouvy, která spočívá v tom, že se musí jednat o ujednání nepředvídaná zákonem upravujícím příslušnou veřejnoprávní smlouvu (cit. *zákon č. 111/1994 Sb. v žádném ze svých ustanovení nepředpokládá uzavření smlouvy o půjčce, která by měla být nedílnou součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy*), zvláštní senát zde také zdůraznil, že obě strany smlouvu sjednaly v rovném postavení, ani jedna nebyla nadřizena druhé.

46. V později vydaném rozhodnutí ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11 zvláštní senát mj. také uvedl, že *výklad pojmu „sporů z veřejnoprávních smluv“ ostatně odpovídá i smyslu a účelu rozdělení pravomocí mezi orgány rozhodující v oblasti veřejného práva (zde správní orgány) a v oblasti práva soukromého (zde soudy rozhodující v občanském soudním řízení). „Soubor“ práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů. Je tedy zásadně třeba v pochybnostech vykládat ustanovení o pravomocích rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní či naopak soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno jeden orgán.*

47. V nyní posuzované věci shrnuje městský soud výše uvedené tak, že žalobce vůči osobě zúčastněné na řízení 2) uplatnil nároky zjevně související výlučně s právními vztahy založenými na základě veřejného práva a vyplývajícími z koordinační veřejnoprávní smlouvy (a jejích příloh), když se v souvislosti se vystoupením a zánikem členství žalobce ve svazku dle bodů 12.4 – 12.7 Stanov svazku domáhal vydání těch věcí, které do svazku /tj. do osoby zúčastněné na řízení 2)/ vložil při vstupu. Příslušný k rozhodnutí o celém souboru nároků žalobce požadovaných v souvislosti s jeho vystoupením z osoby zúčastněné na řízení 2) jako svazku obcí je tedy správní orgán, nikoliv soud v civilním řízení. Uvedeným postupem přitom nedochází k omezení práva účastníků sporu na přístup k soudu, neboť následně eventuálně žalovaným vydaná rozhodnutí podléhají přezkumu v rámci správního soudnictví. Rozhodnutí vydaná krajským úřadem tedy nelze s ohledem na výše uvedenou argumentaci považovat za nicotná.

48. Pokud jde o další v podání účastníků citovaná rozhodnutí, které se týkaly sporů vyplývajících z veřejnoprávních smluv, ta již na názoru městského soudu nemohly nic změnit. V rozhodnutí ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, Nejvyšší soud oddělil vystoupení obce z dobrovolného svazku obcí a vztahy s tím spojené, a vznik, trvání, strukturu a oprávněnost finančních závazků obce k němu, nespojených se členstvím této obce v něm. Nelze proto dovozovat, že tento judikát je dokladem soukromoprávní povahy dobrovolného svazku obcí. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007, sice dokládá, že byl spor obce s dobrovolným svazkem obcí vyplývající z majetkového závazku obsaženého ve stanovách veden po linii civilního soudnictví, avšak jinak neobsahuje žádnou úvahu stran povahy smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí (což ostatně ani nebylo předmětem řízení).

49. Ze shora uvedených důvodů zdejší soud dospěl k závěru, že žaloby jsou důvodná a rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost rozhodnutí. Současně věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

VIII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

50. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud shledal žalobu důvodnou, a proto zrušil Napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle ustanovení § 78 odst. 1 a věc proto podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

51. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení se žalovaná bude vycházet z toho, že Smlouva je veřejnoprávní koordinační smlouvou a příslušným k rozhodování ve sporech z ní vyplývajících je správní orgán ve sporném řízení podle ustanovení § 141 a násl. správního řádu.

52. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

53. Náhradu nákladů řízení představuje pro žalobkyni soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za žalobu a dále žalobci náleží náhrada za odměnu zástupce za právní služby a jeho hotové výdaje. Městský soud přiznal žalobkyni náhradu za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby ve věci samé a replika k vyjádření žalovaného) - po 3.100 Kč vše podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Mimosmluvní odměna tak celkově činí 9.300 Kč (3 x 3.100 Kč). Dále žalobkyni přísluší náhrada hotových výdajů jejího právního zástupce ve výši 900 Kč za 3 úkony právní služby po 300 Kč podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Protože právní zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (ustanovení § 57 odst. 2 s. ř. s.), ve výši 21 % - 2.142 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobkyně tak činí 15.342 Kč.

54. Osoba zúčastněná na řízení má podle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobám zúčastněným na řízení však městský soud žádnou povinnost neuložil a ze spisu nevyplynuly žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele, které by odůvodňovaly výjimečné přiznání náhrady nákladů řízení. Městský soud v Praze proto osobám zúčastněným na řízení náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze 12. prosince 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu