



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce: **Statutární město Jihlava**
sídlem Masarykovo náměstí 17/1, Jihlava
zastoupen advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

za účasti Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO, svazek obcí, IČ 48460915, sídlem Žižkova 1867/93, 586 01 Jihlava, zastoupeného advokátem JUDr. Oldřichem Chudobou, sídlem Při trati 1084/12, 141 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2015, č. j. MV-36453-13/ODK-2015,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 29.6.2015, č.j. MV-36453-13/ODK-2015, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19 302 Kč a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2015, č. j. MV-36453-13/ODK-2015 (dále jen *napadené rozhodnutí*), kterým žalovaný prohlásil za nicotné rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále jen *krajský úřad*) ze dne 30. 4. 2014, č. j. KUJI 28895/2014, sp. zn. OOSČ 735/2013 OOSC/23 (dále též *rozhodnutí krajského úřadu*). Dotčeným rozhodnutím uložil krajský úřad ve sporném řízení správním Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO jako odpůrci povinnost zaplatit žalobci jako navrhovateli částku ve výši 35.547.550,47 Kč spolu s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % ročně z uvedené částky od 1. 2. 2013 do zaplacení, a to do tří dnů od právní moci rozhodnutí.
2. V první žalobní námitce žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí nemá oporu v obsahu spisu. Smlouva o založení Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO (dále též *svazek obcí*), na kterou se žalovaný odvolával, nebyla součástí spisu a nebyla provedena jako listinný důkaz. Žalovanému tudíž není znám obsah smlouvy o založení a žalovaný ani neoznačil, která konkrétní část smlouvy o založení je veřejnoprávní a která soukromoprávní. Smlouva nadto žádné ujednání o majetkových vztazích mezi svazkem obcí a členskými obcemi vůbec neobsahuje. Odůvodnění napadeného rozhodnutí v důsledku toho nesplňuje základní požadavky § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *správní řád*).
3. Ve druhé žalobní námitce žalobce namítl, že v napadeném rozhodnutí chybí odkazy na ustanovení příslušných právních předpisů, neboť argumentace žalovaného se opírá výhradně o judikaturu, která však není pramenem práva a nemůže obstát sama o sobě bez předchozího odkazu na příslušné právní předpisy. Žalovaný nepoužil platnou právní úpravu, především zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a věc tak nesprávně právně posoudil. Napadené rozhodnutí nebylo odůvodněno v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu.
4. Ve třetí žalobní námitce žalobce namítl, že bylo chybně ze strany žalovaného interpretováno usnesení zvláštního senátu ze dne 9. 10. 2010, č. j.: Konf 13/2010-7. Předmětem tohoto rozhodnutí byla totiž smlouva subordinační, nikoli koordinační, jak je tomu v případě smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, což je aspekt, se kterým se žalovaný nevypořádal. Judikát se vypořádával s existencí smlouvy o bezúročné půjčce jako části se soukromoprávním charakterem, zatímco ujednání o podmínkách vystoupení z dobrovolného svazku obcí, včetně vypořádání majetkového podílu ve smyslu § 50 odst. 2 písm. h) obecního zřízení, je obligatorní součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, resp. stanov, pročež se nemůže jednat o oddělitelnou soukromoprávní část veřejnoprávní smlouvy.

5. Ve čtvrté, páté a šesté námitce žalobce (část VII., VIII. a IX. žaloby) polemizoval s další judikaturou citovanou v napadeném rozhodnutí. Žalobce nesouhlasil s názorem Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2014, č. j.: 30 A 46/2014-43, na který poukazoval žalovaný. Dle žalobce jsou úprava majetkového podílu obce ve svazku obcí a úprava obchodního podílu společníka v obchodní společnosti naprosto rozdílné právní instituty, stejně tak jsou rozdílné i právní instituty vypořádání majetkového podílu obce v dobrovolném svazku obcí a vypořádacího podílu v obchodní společnosti a jeho vyplacení. Obchodní podíl představuje účast společníka v obchodní společnosti a práva a povinnosti z této účasti plynoucí, přičemž další úprava nakládání s ním (např. prodej uvolněného podílu) je v rozporu s osobní povahou účasti právě a výhradně obcí ve svazku obcí, stejně jako i s právní úpravou majetkové participace obcí na hospodaření svazků obcí. Žalobce tak považoval analogii k vypořádacímu podílu v obchodní společnosti za nepřijatelnou. Z odůvodnění ani není zřejmé, v jakém rozsahu by se měla uplatnit zvláštní a kogentní úprava vypořádacího podílu. Žalobce zdůraznil, že svazek obcí je právnickou osobou *sui generis*, přičemž zmíněný výklad soudu by mohl dle žalobce vést až k závěru, že je možné prodat „uvolněný podíl“ i nečlenovi svazku obcí, nebo obci nespĺňující podmínky pro to, aby naplňovala účel konkrétního dobrovolného svazku obcí. Žalobce doplnil, že stanovy svazku obcí upravují v čl. 12.4. a násl. způsob vypořádání vystoupivší obce, neupravují však žádnou výši vypořádacího podílu, ale toliko způsob vypořádání vystoupivší obce, a to způsob naturální, tj. vydání určených věcí, a nikoliv vyplacení hodnoty podílu. Žalobce dále namítl, že stanovy svazku obcí jsou přílohou smlouvy o založení svazku obcí a jako takové jsou tedy její nedílnou součástí, pročez shledává nesprávným názor, že jeho nárok vyplývající ze stanov a usnesení valné hromady nevyplýval ze smlouvy. Žalobce závěrem podotknul, že v době rozhodování soudu ještě nebyl účinný zákon č. 90/2012 Sb., na nějž soud odkazuje. Žalobce navíc rozhodnutí Krajského soudu v Brně napadl kasační stížností, o níž nebylo dosud rozhodnuto.
6. Žalobce též rozporoval výklad rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, zaujatý žalovaným, jelikož se v daném případě jednalo o plnění obce ve prospěch dobrovolného svazku obcí, které nebylo svázáno s existencí členství obce v něm a vypořádáním obce po vystoupení z něj. K tomu žalobce zdůraznil, že soud zřetelně oddělil vystoupení obce z dobrovolného svazku obcí a vztahy s tím spojené, a vznik, trvání, strukturu a oprávněnost finančních závazků obce k dobrovolnému svazku obcí, nespojených se členstvím této obce v něm, přičemž majetkové vypořádání vystupující obce s jejím členstvím v něm věcně i právně neoddělitelně souvisí. Pokud jde o usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007, v tomto případě se soud meritem věci vůbec nezabýval a rozhodnutí bylo překonáno následnými rozhodnutími zvláštního senátu.
7. V části X žaloby žalobce upozornil na judikát Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2010, sp. zn. 23 Cdo 318/2009, podle něhož „v občanskoprávních vztazích nemá svůj základ plnění poskytnuté mezi účastníky v rámci jejich existujícího právního vztahu, který není vztahem občanskoprávním.“
8. V osmé námitce žalobce (část XI. a XIII. žaloby) namítl, že vlastní dosavadní rozhodovací praxe správního úřadu, popř. na rozhodovací praxe jemu nadřízeného správního úřadu, není pramenem práva, a proto na ní správní rozhodnutí nemůže být založeno, resp. nemůže být takovou praxí odůvodněno. Odkaz na § 2 odst. 4 s.ř.s. není v tomto případě na

místě. Jde pouze o projev principu předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Navíc, na rozdíl od rozhodnutí soudů nejsou rozhodnutí správních orgánů publikována ve sbírkách. Nejsou-li tato rozhodnutí obsahem správního spisu, napadené rozhodnutí nemá oporu v obsahu správního spisu.

9. Žalobce nesouhlasil s odkazem žalovaného na rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17. 12. 2014, a ze dne 19. 12. 2014, kterými ministr v obdobných věcech rozhodl o nicotnosti správních rozhodnutí. Poukázal na to, že v jiných obdobných případech nebyla žalovaným otázka nicotnosti řešena a žalovaný se naopak vyjadřoval tak, že se v případě sporů mezi žalobcem a svazkem obcí jedná o spory z veřejnoprávní smlouvy. Vlastní dosavadní praxi žalovaného žalobce konkretizoval rozhodnutími žalovaného ze dne 3. 4. 2014, ze dne 4. 12. 2014, a ze dne 5. 12. 2014, přípisem žalovaného ze dne 27. 2. 2014, č. j.: MV-427-11/ODK-2014, a další dvěma rozhodnutími ministra vnitra ze dne 11. 4. 2014, kdy ani v jednom z nich žalovaný neshledal napadená rozhodnutí krajského úřadu nicotnými, anebo neshledal důvod k jejich přezkumu. Vyjmenovaná rozhodnutí a listiny se také zabývají otázkou veřejnoprávní povahy celé smlouvy o založení a stanov.
10. Žalobce dále dodal, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného, které cituje, vyplývá, že za vypořádací podíl žalobce považuje žalovaný pouze peněžité plnění, nikoliv také vydání věci. Tento názor zůstal neodůvodněn a nepodepřen platnou právní úpravou, přičemž dle žalobce je v rozporu s § 50 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.
11. V deváté námitce (část XII. a XIV. žaloby) žalobce namítl, že žalovaný neprovedl navržené důkazy, aniž by to jakkoliv zdůvodnil, a proto je jeho rozhodnutí v rozporu s § 51 odst. 1 a § 53 odst. 6 správního řádu. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j.: 7 As 95/2015-49. Dále neuvedl úvahy, kterými se při hodnocení podkladů a interpretaci a aplikaci právní úpravy řídil, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné a v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.
12. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že podaná žaloba je součástí řady sporů, vedených mezi žalobcem a dobrovolným svazkem obcí Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, kdy žalobce vložil do tohoto svazu majetek v podobě vodovodní a kanalizační infrastruktury, který se poté stal majetkem obchodních společností vlastněných svazem. Žalobce následně ze svazu vystoupil a domáhal se v různých sporech vyplacení náhrady za jím vložený majetek. Protože se žalobce domníval, že jde o spor z veřejnoprávní smlouvy, podával návrhy na zahájení sporného řízení podle správního řádu krajskému úřadu. Žalovaný v předchozích řízeních vedených v souvislosti s vystoupením žalobce ze svazu přezkoumával jednotlivá vydaná rozhodnutí po obsahové stránce. Následně však ministr vnitra v řízeních o rozkladu proti těmto rozhodnutím žalovaného v přezkumném řízení několik rozhodnutí zrušil, neboť došel k závěru, že věc není v pravomoci správních orgánů (např. zmiňované rozhodnutí ze dne 17. 12. 2014). Zejména z tohoto důvodu pak podal svaz dne 6. 3. 2015 podnět k prohlášení rozhodnutí krajského úřadu za nicotné. Žalovaný opětovně zdůraznil význam usnesení zvláštního senátu Konf 13/2010-7, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne č. j. 30 A 46/2014-43, avšak ohradil se proti tvrzení žalobce, že se jeho rozhodnutí opírá jen o judikaturu. Upozornil na odkazy na § 77 odst. 1, § 159 odst. 1 a § 169 správního řádu a § 7 odst. 1 o. s. ř., jež jsou uvedeny v napadeném rozhodnutí. Dodal, že rozhodnutí ministra vnitra akcentovaná žalobcem již byla překonána další rozhodovací praxí reflektující judikaturu zmíněnou v napadeném rozhodnutí. Absenci smlouvy o založení ve správním spisu žalovaný nepopřel, leč uvedl, že je součástí souvisejícího spisu pod sp. zn. MV-133594/ODK-2013 (ohledně

souvisejícího materiálního přezkumu). Smlouva o založení je nadto žalobci jako straně smlouvy známa a žalobce neuvádí, a ani v minulosti neuváděl, k jakému účelu by její provedení jako důkazu listinou mělo sloužit. Podstatný je fakt, že tato smlouva neobsahuje ustanovení, která by obecně osvětlila otázku způsobu majetkového vypořádání při vystoupení obce z dobrovolného svazku obcí, resp. otázku pravomoci o této věci rozhodovat, a proto ji žalovaný jako důkaz neprováděl. Žalovaný dále s ohledem na datum vzniku svazu (smlouva byla podepsána dne 2. 7. 1993) poukázal na rozdíl mezi právní úpravou v zákonech o obcích č. 367/1990 Sb., a č. 128/2000 Sb. Podle tehdy platného zákona č. 367/1990 Sb., se na postavení dobrovolného svazku obcí, jejich vznik a zánik aplikoval občanský zákoník. Taktéž podle dřívější právní úpravy obce převáděly majetek přímo do vlastnictví těchto dobrovolných svazků obcí, přičemž podmínky a způsob vystoupení obce z nich, ani příp. vzájemné majetkové vypořádání nebyly v zákoně č. 367/1990 Sb. upraveny. Žalovaný uvedl, že žalobce nebyl na svých právech zkrácen a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

13. K žalobě se podáním ze dne 4. 10. 2016 vyjádřil Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO. Uvedl, že dotčené spory jako spory soukromoprávní mohou rozhodovat pouze soudy v občanském soudním řízení a souhlasil proto s vyslovenou nicotností předmětných rozhodnutí. Na rozdíl od žalovaného, který spatřoval ve smlouvě o založení primárně smlouvu veřejnoprávní se soukromoprávními prvky, byla osoba zúčastněná na řízení přesvědčena, že smlouva je v celém rozsahu výhradně soukromoprávní. Žalovanému byl obsah smlouvy znám z jeho úřední činnosti, neboť zákonností smlouvy včetně stanov se v minulosti zabýval jak krajský úřad, tak i žalovaný, a to právě na základě podnětu žalobce. Žalovaný neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení ohledně zákonnosti smlouvy a stanov. Smlouva včetně stanov byla provedena jako listinný důkaz na ústním jednání konaném v jiném přezkumném řízení (č. j.: MV-133471-47/ODK-2013) vedeném žalovaným za účasti žalobce a osoby zúčastněné na řízení. V protokolu z tohoto ústního jednání se výslovně uvádí, že byl proveden důkaz a shrnut obsah smlouvy a jejích stanov ze dne 11. 12. 2001 ve znění dodatku č. 1 ze dne 11. 5. 2004 a dodatku č. 2 ze dne 12. 12. 2006. Osoba zúčastněná na řízení dále poukázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp.zn. 28 Cdo 3122/2012, a ze dne 18.3.2008, sp.zn. 28 Cdo 4243/2007, s tím, že takovéto spory vždy rozhodovaly v plné jurisdikci soudy v občanském soudním řízení. Případ řešený rozhodnutím pod sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 se přitom vztahoval na nároky související s vystoupením člena dobrovolného svazu obcí již za účinnosti zákona o obcích a správního řádu. Nejvyšší soud uvedl, že spory vyplývající ze stanov svazku obcí jakožto zájmového sdružení právnických osob dle občanského zákoníku požívají soudní ochranu a měly by tak být řešeny pouze k tomu příslušnými obecnými soudy. Smlouva o založení nebyla ani z části veřejnoprávní a argumentace žalobce a žalovaného byla založena na již překonané teorii. Svaz přitom poukázal na to, že veřejnoprávní povaha smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí vychází pouze z doktrinárního výkladu (publikace Dušana Hendrycha a kolektivu, Správní právo, obecná část, na což odkazuje rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 26. 8. 2014 č. j.: MV-133471-62/ODK-2013), když byla dovozována dokonce ještě v době, kdy koncept veřejnoprávních smluv byl pouze teoretický a neexistovala jejich zákonná úprava. Veřejnoprávnost smlouvy pak není důsledkem plnění úkolů v oblasti pečovatelské správy, nýbrž důsledkem taxativního vymezení předmětů činnosti. Tehdy platný zákon omezil činnosti svazu pouze na vybrané oblasti samostatné působnosti obce uvedené v ustanovení § 14 předchozího obecního zřízení, a to na ty, které nemají povahu výkonu veřejné moci, tj. vrchnostenské

správy. Obdobné omezení však vyplývá rovněž pro občanská sdružení dle tehdy platného zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, konkrétně z ustanovení § 5 tohoto zákona, kdy občanská sdružení nesměla vykonávat funkci státních orgánů a nesměla řídit státní orgány a ukládat povinnosti občanům, kteří nejsou jejich členy. Stejně tak předmět činnosti obchodních společností je omezen na činnost podnikatelskou a činnost obecně prospěšných společností na poskytování obecně prospěšných služeb. Z platné právní úpravy vyplývá, že předmět činnosti v obecním zřízení je nyní již vymezen demonstrativně, proto odpadl poslední argument, podle kterého by měla být smlouva o založení dobrovolného svazku obcí veřejnoprávní smlouvou. Tato smlouva má povahu zakladatelského jednání, jehož důsledkem je vznik právnické osoby dobrovolného svazku obcí, která je zároveň zájmovým sdružením právnických osob, což nepochybně vyplývá z předchozího obecního zřízení, jenž bylo platné a účinné v době založení svazu. Povaha veřejnoprávní smlouvy, jakož i pravomoc rozhodovat o sporech z nich, by měly být posuzovány podle okamžiku jejich vzniku, neboť nelze zpětně změnit veřejnoprávní smlouvu změnou předpisů na smlouvu soukromoprávní, či naopak. Zakladatelská smlouva zakládá právní osobnost, nikoliv práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Práva a povinnosti v oblasti veřejného práva vznikají případně až následně na základě zákona již vzniklé a existující právnické osobě a jsou spjata s její právní osobností. Jsou to přitom předpisy práva soukromého, které upravují právnické osoby, jejich právní způsobilost, resp. právní osobnost. S ohledem na znění § 3051 občanského zákoníku se dobrovolný svazek obcí jako zájmové sdružení právnických osob řídí dosavadními předpisy, zejména občanským zákoníkem. K tomuto bodu osoba zúčastněná na řízení rovněž poukázala na doktrinální pohled obsažený ve výše zmíněné publikaci v jiné části, podle něhož *„je svazek obcí v zákoně o obecním zřízení charakterizován jako právnická osoba. Způsob jejího zřizování svědčí o soukromoprávní povaze svazku obcí. Naproti tomu předmět činnosti a hospodaření (§ 1 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) vykazují rysy právnické osoby veřejného práva. Svazky obcí lze charakterizovat – není-li přesné opory v zákonech – jako právnickou osobu soukromého práva s prvky veřejnoprávními.“* Ohledně příslušné judikatury osoba zúčastněná na řízení uvedla, že pro aplikaci usnesení zvláštního senátu Konf 13/2010-7, není rozhodné, zda byla posuzována koordinační či subordinační veřejnoprávní smlouva, neb se jedná o pouhé teoretické rozdělení veřejnoprávních smluv. Dále poukázala na to, že žalobce účelově opomněl citovat část rozhodnutí sp. zn. 23 Cdo 318/2009, podle níž *„charakteristickým znakem občanskoprávních vztahů je především to, že jejich subjekty ve vzájemném vztahu mají rovné postavení, tedy že jeden z účastníků tohoto vztahu nemůže svým jednostranným úkonem či rozhodnutím založit povinnost druhého účastníka vztahu a v rámci tohoto vztahu nemůže autoritativně vynucovat splnění povinností druhého subjektu.“* Osoba zúčastněná na řízení je toho názoru, že vývoj právního názoru orgánu veřejné moci v čase je obecně přípustný a nepředstavuje žádný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Žalovaný v roce 2010 posuzoval z podnětu žalobce zákonnost smlouvy o založení s tím, že se dle žalovaného jedná o smlouvu veřejnoprávní, ovšem neřešil přitom žádný konkrétní spor související se smlouvou a svaz neměl možnost prezentovat žalovanému svůj pohled na věc. Následně v přezkumném v řízení v roce 2015 dospěl žalovaný k závěru, že smlouva o založení obsahuje soukromoprávní prvky. To bylo odrazem právního názoru ministra vnitra, resp. rozkladové komise, který se mohl k celému případu vyjádřit až v rámci jiných přezkumných řízení, kdy byly podány rozklady proti rozhodnutím žalovaného. Žalovaný řádně odůvodnil odklon od dosavadní rozhodovací

praxe. Závěrem se svaz neztotožnil ani s názorem žalobce, že žalovaný nepostupoval v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu; naopak, dle jeho názoru žalovaný uvedl důvody a podklady pro vydání rozhodnutí, kdy svůj názor podpořil i relevantní soudní judikaturou. Žalovaný uvedl, z jakého důvodu prohlásil nicotnost rozhodnutí krajského úřadu, a uvedl relevantní ustanovení právních předpisů. Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO navrhl, aby soud žalobu v celém rozsahu zamítl.

14. V dodatečném vyjádření ze dne 23. 8. 2017 žalobce soud upozornil na to, že typově shodná správní rozhodnutí, jako je napadené rozhodnutí, soud již přezkoumával a rozhodl o nich ve svém rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 11A 148/2015 – 83 tak, že je zrušil pro nezákonnost. Žalobce zopakoval názor, že vypořádání majetkového podílu obce ve svazku obcí je institutem veřejnoprávním, který je ze zákona kogentní součástí stanov, které jsou kogentní součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, tedy se nemůže jednat o soukromoprávní část veřejnoprávní smlouvy.
15. Ze správního spisu vyplývají následující podstatné skutečnosti.
16. Dne 7. 10. 2013 podal žalobce ke krajskému úřadu návrh na zahájení sporného řízení správního o zaplacení částky ve výši 35 547 500,45 Kč s příslušenstvím, která byla poměrnou částí peněžitého majetku Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO, svazek obcí (odpůrce), která připadala na žalobce podle klíče uvedeného v čl. 12. 8. Stanov Svazu, účinných ke dni vystoupení žalobce ze svazu obcí, tj. ke dni 31. 12. 2012.
17. Dne 30. 4. 2014 vydal krajský úřad pod č. j.: KUJI 28895/2014, sp. zn.: OOSČ 735/2013 OOSC/23, rozhodnutí, kterým rozhodl o výše uvedeném návrhu tak, že mu podle § 141 odst. 7 správního řádu vyhovuje a že odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli částku ve výši 35 547 500,45 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % ročně z částky 35 547 500,45 Kč od 1. 2. 2013 do zaplacení, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. V odůvodnění svého rozhodnutí krajský úřad uvedl, že svůj nárok navrhovatel dovodil z veřejnoprávní smlouvy o založení svazku obcí, resp. ze stanov svazku obcí, které jsou nedílnou součástí veřejnoprávní smlouvy, uzavřené dne 2. 7. 1993 podle § 20a odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění platném v době uzavření této smlouvy a § 20f a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění platném v době uzavření této smlouvy. Navrhovatel podle krajského úřadu v řízení doložil a prokázal, že nárok, který vůči odpůrci uplatnil, byl důvodný a oprávněný.
18. Napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodnutí krajského úřadu prohlásil podle § 77 odst. 1 správního řádu za nicotné. V odůvodnění žalovaný uvedl, že již rozhodoval ve věcech stejných účastníků, vedených v obdobných věcech krajským úřadem jako sporné správní řízení a majících základ sporu ve vztazích založených stejnou veřejnoprávní smlouvou. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že veřejnoprávní smlouva může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní, přičemž veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu je jen ta část smlouvy, která obsahuje veřejnoprávní prvky a jen k této části takto kombinované smlouvy se vztahuje příslušnost správních orgánů rozhodovat na základě § 169 správního řádu spory z veřejnoprávních smluv. K rozhodování sporů vyplývajících z té části smlouvy, která obsahuje soukromoprávní prvky a upravuje vztahy v oblasti soukromého práva, jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení na základě § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších právních předpisů. Pokud správní orgán o takovém sporu přesto rozhodne, jde o rozhodnutí nezákonné, resp. nicotné pro absolutní nedostatek pravomoci (§ 77

odst. 1 správního řádu) a jako takové by mělo být prohlášeno za nicotné, případně může být (analogicky se závěry obsaženými v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajícího se odvolacího řízení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65) zrušeno v přezkumném řízení jako nezákonné s účinky ex tunc, pokud už bylo k takovému rozhodnutí přezkumné řízení zahájeno a nicotnost přezkoumávaného rozhodnutí vyjde najevo až v jeho průběhu. Žalovaný odkázal rovněž na závěry rozhodnutí zvláštního senátu Konf 13/2010 – 7 ze dne 9. 10. 2010, na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2014, č. j. 30 A 46/2014 – 43, a na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012. Žalovaný uvedl, že se v případě majetkového vyrovnání souvisejícího s vystoupením obce z dobrovolného svazku obcí jednalo o soukromoprávní nárok obdobný vypořádacímu podílu vystoupivšího společníka z obchodní společnosti. Na závěr žalovaný uvedl, že krajský úřad nebyl příslušný v předmětné věci vůbec rozhodovat a že se jednalo o nicotné rozhodnutí z důvodu věcné nepřislušnosti.

19. Při jednání zástupci účastníků řízení a zúčastněné osoby setrvali na stanoviscích vyjádřených v žalobě a dalších vyjádřeních.
20. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobních bodů, jimiž je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
21. V daném případě nebylo sporu o tom, že Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO byl založen městy a obcemi okresu Jihlava podle § 20a a násl. zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, podpisem zakladatelské smlouvy ze dne 2. 7. 1993.
22. Podle § 20a odst. 1 již neplatného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 367/1990 Sb.) obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí (dále jen "svazky"). 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]. Podle odstavce 2 téhož ustanovení 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. V odstavci 3 pak bylo stanoveno, že obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla. Podle odstavce 4 obce se nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování občanů.
23. Podle § 14 odst. 1 písm. r) zákona č. 367/1990 Sb. do samostatné působnosti obce patří zejména čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod.
24. Podle § 49 odst. 1, 2 a 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 128/2000 Sb.) obce mají právo být členy dobrovolného svazku obcí (dále jen „svazek obcí“) za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených. Členy svazku obcí mohou být jen obce. K návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí se přikládá smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami; součástí této smlouvy nebo stanov je také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu. Návrh podává osoba zmocněná obcemi, které jsou členy svazku obcí.“

25. Podle § 50 odst. 1 písm.b) zákona č. 128/2000 Sb. předmětem činnosti svazku obcí mohou být zejména zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Podle § 50 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí jsou jeho stanovy, v nichž musí být uvedeno a) název a sídlo členů svazku obcí, b) název a sídlo svazku obcí a předmět jeho činnosti, c) orgány svazku obcí, způsob jejich ustavování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování včetně určení nejméně tříčlenného orgánu svazku obcí, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí sestavenou k rozvahovému dni podle zákona o účetnictví, d) majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí, e) zdroje příjmů svazku obcí, f) práva a povinnosti členů svazku obcí, g) způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí, h) podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu, i) obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které svazek obcí vytvořily.“
26. Podle § 54 zákona č. 128/2000 Sb. na spolupráci mezi obcemi a právnickými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích lze použít ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti.
27. Podle § 151 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb. svazky obcí podle tohoto zákona jsou dobrovolné svazky obcí, které byly dobrovolnými svazky obcí ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona.
28. Podle § 141 odst. 1 správního řádu 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.
29. Podle § 160 odst. 1 správního řádu 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.“
30. Podle § 160 odst. 6 správního řádu 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.“
31. Podle § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu 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, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra.“
32. Obdobným sporem mezi účastníky řízení za účasti osoby zúčastněné na řízení se Městský soud v Praze již zabýval, a to ve věcech sp. zn. 11A 148/2015 a sp. zn. 9A 186/2015. Oba senáty Městského soudu v Praze rozhodly tak, že napadená rozhodnutí žalovaného zrušily a věc vrátily žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek Městského soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 9A 186/2015 – 148, napadl svazek obcí kasační stížností, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017 – 97, tak, že kasační stížnost zamítl. Rozsudek Městského soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 11A 148/2015 – 83 napadl svazek obcí kasační stížností, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 – 176, rovněž tak, že ji zamítl. V těchto rozsudcích (rozsudek ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 – 176, rozsudek ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017

– 97) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že smlouva o založení dobrovolného svazku obcí uzavřená dle § 20a zákona č. 367/1990 Sb., 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. Mezi takové nároky patří i nároky vyplývající ze stanov svazku obcí, jakož i nároky založené valnou hromadou svazku. S ohledem na to, že skutkový a právní základ sporu mezi oběma účastníky byl ve výše uvedených věcech stejný jako ve věci nyní rozhodované, Městský soud v Praze vychází z výsledků předcházejících řízení a odkazuje na odůvodnění tam uvedená.

33. *První a čtvrtá námitka* žalobce se týkala povahy smlouvy o Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazku obcí. Městský soud na základě citovaných ustanovení zákonů a výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu, dospěl k závěru, že smlouva o založení je smlouvou veřejnoprávní.
34. K tomu soud považuje za vhodné odcitovat z odůvodnění obsaženého v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 – 176 (viz též body 36 – 39 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017 – 97):
35. „(41) Je nesprávná představa stěžovatele, že s ohledem na datum uzavření zakladatelské smlouvy před účinností správního řádu, tj. přede dnem 1. 1. 2006, nemohla tato smlouva být veřejnoprávní smlouvou. NSS zdůrazňuje, že veřejnoprávní smlouvy byly uzavírány i před uvedeným dnem. Jako zcela absurdní je nutno odmítnout představu, že by pro téměř úplnou absenci pojmu „veřejnoprávní smlouva“ v českém právním řádu před účinností správního řádu všechny smlouvy uzavřené např. státem či veřejnoprávními korporacemi byly smlouvami soukromého práva (o nesprávnosti takové představy svědčí mj. i ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu, které výslovně počítá s existencí veřejnoprávních smluv vzniklých před dnem nabytí účinnosti správního řádu). Pro veřejnoprávní smlouvu není významné její označení, ani to, kdo jsou její smluvní strany, nýbrž její obsah (je rozhodující materiální pojetí, o čemž svědčí i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu) – k tomuto závěru se přiklonil i zvláštní senát ve svém usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82. Vždy platilo, že těmito smlouvami se zakládaly, měnily nebo rušily práva a povinnosti při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, avšak nikoli pouze na poli vrchnostenské veřejné správy, ale i pečovatelské veřejné správy – blíže viz zmíněné usnesení zvláštního senátu.

(42) Až v § 160 odst. 6 správního řádu bylo výslovně stanoveno, že územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy za předpokladu, že: a) se týkají plnění úkolů plynoucích z jejich samostatné působnosti a b) zároveň tak stanoví zvláštní zákon. Nicméně za těchto podmínek se uzavíraly veřejnoprávní smlouvy i dříve (viz citovaná právní úprava obsažená v § 20a zákona č. 367/1990 Sb., která dopadá na zakladatelskou smlouvu Svazku), přičemž se jednalo o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce (§ 14 odst. 1 písm. r/ zákona č. 367/1990 Sb.). NSS dodává, že i podle úpravy v novém zákoně o obcích č. 128/2000 Sb. je dovoleno uzavírat veřejnoprávní smlouvy k založení dobrovolného svazku obcí, a to i za účelem zabezpečování zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod (viz § 49 a § 50 odst. 1 písm. b/ zákona), přičemž se jedná o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce (§ 35 zákona č. 128/2000 Sb.).

(43) Pro povahu zakladatelské smlouvy jako smlouvy veřejnoprávní není tedy podstatné, kdy byla uzavřena. Ostatně i teorie správního práva dovodila, že do kategorie veřejnoprávních smluv jsou zahrnuty také smlouvy takto neoznačené, a to bez ohledu na to, zda byly uzavřeny

před či po dni 1. 1. 2006. Za koordinační veřejnoprávní smlouvu tak byla mj. označena rovněž smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, 244 s.). NSS dodává, že k žádné transformaci smlouvy původně soukromoprávní ve veřejnoprávní (eventuálně naopak) nedošlo.

(44)NSS poukazuje též na již zmíněné usnesení zvláštního senátu čj. Koni 31/2007-82, ve kterém tento senát shledal veřejnoprávní smlouvu, a to na poli výkonu pečovatelské veřejné správy, ve smlouvě o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, uzavřené dne 30. 12. 2003 mezi Krajským úřadem Ústeckého kraje a Dopravním podnikem Ústeckého kraje, a. s. dle § 19 a násl. zákona č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě. Zvláštní senát řešil otázku, zda smlouva je obchodněprávním úkonem územního samosprávného celku ve smyslu § 1 odst. 3 správního řádu (tj. soukromoprávní smlouvou uzavřenou dle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku) nebo veřejnou smlouvou subordinační ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu, přičemž se přiklonil k veřejnoprávní povaze zmíněné smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. NSS dodává, že při uplatnění zásady „a minori ad maius“ („od menšího k většímu“) tím spíše je namístě závěr, že smlouva uzavřená dle § 20a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. s taxativně uvedeným předmětem činnosti svazku v odst. 2 je smlouvou veřejnoprávní. Na tomto závěru nic nemění okolnost, že na rozdíl od smlouvy posuzované v usnesení čj. Konf 31/2007-82 se v případě předmětné zakladatelské smlouvy jedná o smlouvu koordinační ve smyslu § 160 odst. 6 správního řádu.“

36. Co se týče závěrů, které vyslovil Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 14. 8. 2014, č. j. 30 A 46/2014 – 43, zde již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 – 187, uvedl, že krajský soud nesprávně právně posoudil otázku, zda předmět sporu v řízení o žalobě byl veřejnoprávního, či soukromoprávního charakteru a odkázal na své rozsudky ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017-97, a ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176.
37. Soud proto s odkazem na shora citované závěry Nejvyššího správního soudu shledal námitky žalobce důvodnými. Vzhledem k tomu, že se jedná o stejnou problematiku se stejnými účastníky, považuje soud za nadbytečné opakovat odcitované závěry.
38. Pokud jde o námitku (*druhá žalobní námitka*), že rozhodnutí neobsahuje příslušná zákonná ustanovení, že argumentace žalovaného se opírá výhradně o judikaturu soudů nebo rozhodnutí žalovaného, která nebyla součástí spisu a nejsou ani veřejně dostupná, a současně judikatura ani správní praxe žalovaného není pramenem práva, tyto námitky nepovažuje soud za důvodné. Z napadeného rozhodnutí je zcela zjevné, podle kterého ustanovení žalovaný postupoval, a které ustanovení aplikoval. Rozhodnutí je založeno na právním výkladu § 77 správního řádu týkajícího se nicotnosti rozhodnutí. Proto nijak nepřekáží, že těžiště argumentace žalovaného spočívá v odkazech na judikaturu a jiná správní rozhodnutí. Z rozhodnutí žalovaného je přitom zřejmé, na základě jakých konkrétních argumentů, byť je zdejší soud následně shledal nesprávnými, založil své úvahy a výrok. Ostatně žalobce s těmito konkrétními závěry žalovaného v žalobě a dalších podáních obsáhle polemizuje.
39. Dále je nutno zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). „Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a

vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tak vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat“ (viz rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Takovými nedostatky však napadené rozhodnutí netrpí. Nelze proto přijmout námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nebo rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

40. K tomu nutno dodat, že správní rozhodnutí dokládající ustálenou praxi správního orgánu nemusí být součástí správního spisu (*osmá žalobní námitka*), zejména pokud z odůvodnění dotčeného správního rozhodnutí vyplývá jeho obsah (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb., kde se NSS vyjádřil k pojmu „ustálená správní praxe“). Navíc žalobce byl ve většině z odkazovaných správních rozhodnutí účastníkem řízení, proto mu jejich obsah musel být znám. Stejně tak nelze v daném případě vytýkat žalovanému změnu jeho právního názoru samu o sobě s odkazem na to, že tím byla porušena zásada předvídatelnosti rozhodnutí, neboť žalovaný tuto změnu řádně odůvodnil, jakkoli soud nakonec dospěl k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
41. Městský soud se též neztotožňuje s tvrzením žalobce, že žalovaný neprovedl důkaz smlouvou o založení svazku obcí a jejími stanovami, aniž by to jakkoliv zdůvodnil. Žalovaný srozumitelně uvedl argumentaci ministra vnitra z jiných rozhodnutí v rámci rozkladového řízení ze dne 17. 12. 2014 a ze dne 19. 12. 2014, a poukázal na svou vázanost rozhodnutím nadřízeného orgánu a na nutnost postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Musel tak přihlídnout i ke svým předchozím rozhodnutím o obdobných rozhodnutích krajského úřadu, které zrušil v přezkumném řízení z důvodu jejich nicotnosti.
42. Druhou, osmou a devátou námitku žalobce pokládá soud tedy za nedůvodné.
43. Jako důvodnou soud shledal třetí žalobní námitku, že bylo ze strany žalovaného chybně interpretováno usnesení zvláštního senátu ze dne 9. 10. 2010, č. j.: Konf 13/2010-7. V tomto ohledu soud odkazuje na odůvodnění obsažené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, č. j. 9 A 186/2015 – 148, bod 68, 69: „*K citovanému rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 9. 10. 2010, Konf 13/2010-7, lze uvést, že toto rozhodnutí jasně stanoví 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). Oproti tomu vypořádání majetkového podílu institutem veřejnoprávním, který je ze zákona kogentní součástí stanov, které jsou kogentní součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, tedy se nemůže jednat o oddělitelnou soukromoprávní část veřejnoprávní smlouvy. Otázkou diferenciací soukromého a veřejného práva se pak 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.“

44. Nejvyšší správní soud k usnesení zvláštního senátu ze dne 9. 10. 2010, č. j.: Konf 13/2010-7, ve svém rozsudku ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 – 176, bod 49 (viz též rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017 – 97, bod 44) uvedl: „(49) Aby bylo možné vztáhnout právní závěry zvláštního senátu z tohoto usnesení na zakladatelskou smlouvu uzavřenou dle § 20a zákona č. 367/1990 Sb. v návaznosti na § 20f obč. zák., bylo by nutné dojít k závěru, že ujednání o stanovách Svazku a též usnesení valné hromady jsou součástí jiného smluvního vztahu, než vztahu založeného veřejnoprávní smlouvou o založení Svazku. Takový závěr ale nelze učinit (nepochybně se nejedná o dvě smlouvy) a stanovy byly dle § 20g obč. zák. povinnou náležitostí smlouvy uzavřené dle § 20f obč. zák. Podle § 20h musely stanovy mj. obsahovat úpravu majetkových poměrů, vznik a zánik členství, práva a povinnosti členských obcí. Z uvedeného jasně plyne, že nároky plynoucí ze stanov, potažmo založené valnou hromadou svazku, jež má svůj původ ve stanovách, jsou neoddělitelné od smlouvy o dobrovolném svazku obcí a jako takové mají tyto nároky veřejnoprávní povahu. NSS k uvedené právní úpravě dodává, že i kdyby tato právní úprava o stanovách svazku obcí neexistovala, bylo by z povahy věci zřejmé, že smlouva o založení svazku obcí musí obsahovat i smluvní ujednání řešící jejich práva a povinnosti včetně majetkových vztahů pro případ vystoupení obce ze svazku. Z uvedených důvodů nejsou správné odkazy stěžovatele na zmíněné usnesení zvláštního senátu čj. Konf 13/2010-7 ani domněnka stěžovatele, že nároky ze stanov Svazku či plynoucí z valné hromady Svazku jsou nezávislé na uvedené zakladatelské smlouvě a představují „soukromoprávní prvek“ uvnitř této smlouvy (nejedná se jako v případě řešeném ve zmíněném usnesení zvláštního senátu o „smlouvu ve smlouvě“, resp. o dvě smlouvy).“ Z citovaných částí soudních rozhodnutí jednoznačně vyplývá, jak je třeba na zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu pohlížet a že závěry z něj vyvozené žalovaným neodpovídají skutečnému obsahu a významu názorů v usnesení uvedených.
45. V páté, šesté a sedmé námitce se žalobce vyjadřoval k použitelnosti judikatury Nejvyššího soudu citované v napadeném rozhodnutí, a dále k rozhodnutí téhož soudu, které žalovaný opomněl. K tomu lze uvést, že jak Městský soud v Praze, tak i NSS ve výše uvedených

rozhodnutích (MS: č. j. 9 A 186/2015 – 148, č. j. 11 A 148/2015 – 83; NSS – č. j. 4 As 269/2017 – 97, č. j. 10 As 258/2017 – 176) odkazovaly na usnesení zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS, který uváděl: „*Sporem z veřejnoprávní smlouvy*“ *ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směřovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“* V nyní posuzované věci žalobce vůči svazku obcí uplatnil nároky zjevně související s právními vztahy založenými na základě veřejného práva a vyplývajících z veřejnoprávní smlouvy (viz výklad výše), příslušný k rozhodnutí o celém souboru nároků žalobce požadovaných v souvislosti s jeho vystoupením ze 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. Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že z uvedeného rozhodnutí je zřejmé, že i v případě mimosmluvního nároku (např. nároku na vydání bezdůvodného obohacení) u neplatné či dokonce neuzavřené veřejnoprávní smlouvy je namístě, aby o vymáhaném nároku rozhodl jeden orgán, a to správní orgán.

46. Pokud se týká rozhodnutí Nejvyššího soudu, tato nejsou vzhledem k závěrům vysloveným v rozhodnutí zvláštního senátu č. j. Konf 10/2015-11 a v rozsudcích Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu vyjmenovaných shora pro posouzení věci právně významná. Poukazoval-li žalovaný na některé z nich, stalo se tak v důsledku nesprávného názoru, že návrh žalobce na zaplacení požadované částky má základ v soukromoprávní části smlouvy o vzniku Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko.
47. Ze shora uvedených důvodů zdejší soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Současně věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
48. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku soudem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
49. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci zcela úspěšný, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna advokátovi za 3 úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, účast při jednání) po 3 100 Kč a 3x režijní paušál po 300 Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f/, § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.). Dále se jedná o náhradu cestovného za cestu osobním automobilem Volvo C30, RZ x na trase Brno - Praha a zpět (410 km) ve výši 2 273 Kč a o náhradu promeškaného času za 10 půlhodin (§ 14 odst. 1 písm. a) vyhl. č. 177/1996 Sb. Protože zástupcem žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je tento povinen z odměny

za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Náklady řízení tedy celkem činí 19 302 Kč.

50. Osobě zúčastněné na řízení soud neukládal žádné povinnosti, a ani nenastaly okolnosti zvláštního zřetele hodné, pro které by jí přiznal právo na náhradu dalších nákladů řízení. V souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tedy osobě zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 dne 4. března 2019

Karla Cháberová
předsedkyně senátu