



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha ve věci

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

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

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí
sídlem Žižkova 93, Jihlava
zastoupen advokátem JUDr. Oldřichem Chudobou
sídlem Při Trati 1084/12, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2014, č. j. MV-149012-7/ODK-2014

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti výroku II. rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále jen „krajský úřad“ nebo též „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 9. 2014, č. j. KUJI 55559/2014, sp.zn. OOSČ 605/2014 OOSC/11. Tímto výrokem nebyla podle ustanovení § 141 odst. 11, ve spojení s ustanovením § 79 odst. 2, zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), žalobci jako navrhovateli přiznána proti odpůrci, jímž byl Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí (dále jen „SVKJ“ nebo též „osoba zúčastněná na řízení“), náhrada nákladů řízení vynaložených na odměnu za zastupování advokátem. Žalobce byl ve věci plně úspěšný, neboť krajský úřad vyhověl návrhu žalobce podle ustanovení § 141 odst. 7 správního řádu, a uložil odpůrci zaplatit žalobci částku ve výši 32 284 952,88 Kč, představující poměrnou část finančního majetku SVKJ, na kterou vznikl žalobci nárok v souvislosti s jeho vystoupením z SVKJ s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % ročně z částky 32 284 952,88 Kč od 1. 2. 2013 do zaplacení.
2. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí ztotožnil se závěry krajského úřadu, že podobně jako stát jsou i územní samosprávné celky entitami určenými k plnění veřejných cílů, a proto by i ony měly minimalizovat náklady a dopady spojené s výkonem veřejné správy, a to včetně nákladů spojených se soudními či správními řízeními, v jejichž rámci je jejich činnost přezkoumávána. Posouzení, zda má statutární město k plnění svých pravomocí specializované orgány a odborný aparát, lze s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (nález ze dne 09. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/07, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09) považovat za notorietu. Je přitom zákonnou povinností žalobce jako statutárního města vytvářet takové materiální a personální předpoklady, které odpovídají rozsahu a charakteru jeho majetku. Pokud žalobce dopředu předpokládá, že v soudních či jiných řízeních bude namísto vlastními zaměstnanci zastoupen jiným způsobem, je to jistě jeho právo. Jde-li však o výkon běžné agendy, nelze požadovat, aby náklady právního zastoupení advokátem, uspořené nezaměstnáním dostateku kvalifikovaných zaměstnanců, přenášel na odpůrce. Žalobce je veřejnoprávní korporací, která jedná a vykonává veřejnou správu prostřednictvím svých orgánů, přičemž možnost meziobecní spolupráce, včetně uzavírání smluv o vytvoření dobrovolných svazků obcí, je svěřena do jeho samostatné působnosti. Výkon agendy v oblasti spolupráce mezi obcemi lze proto považovat za typickou a běžnou součást působnosti žalobce a jeho orgánů. To, zda je či není výkon této agendy po odborné stránce složitý, nemůže mít na tento závěr vliv. Pokud tedy žalobce mohl uzavřít veřejnoprávní smlouvu o vytvoření SVKJ bez zastoupení advokátem, byl současně způsobilý k tomu, aby smlouvy vypověděl a z SVKJ vystoupil. Ochrana majetku obce ve správním řízení sporném tak dle žalovaného v souladu se závěry krajského úřadu jako správního orgánu I. stupně představuje žalobcem typicky zajišťovaný úsek veřejné správy. Výrok krajského úřadu ani žalovaného o nepřiznání náhrady nákladů řízení nebrání žalobci v tom, aby v konkrétním případě využil odborné právní pomoci. Účelnost takto vynaložených nákladů je ovšem otázkou odlišnou, při jejímž zodpovězení je třeba přihlídnout k povaze žalobce jako statutárního města a též k povaze konkrétního řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

Na účelnost nelze usuzovat pouze na základě toho, že služeb advokáta využila druhá strana sporu. Roli proto nemůže hrát ani to, že si SVKJ v rámci návrhu smlouvy o vypořádání nárokuje zaplacení nákladů na právní pomoc v souvislosti s vypořádáním žalobce. Tvrzení žalobce

o odborné složitosti majetkového vypořádání je účelové. Úředníci žalobce mají oproti generální advokátní praxi výhodu užší specializace, neboť se v dané oblasti pohybují téměř každodenně (viz k tomu obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2014, č. j. 8 A 47/2010 - 95).

3. Ve věci je dále rozhodné, že krajský soud o obdobné žalobě týchž účastníků rozhodl dne 14. 8. 2014 tak, že ji usnesením vydaným pod č. j. 30 A 46/2014 - 43 odmítl podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že se jedná o spor soukromoprávní povahy a k jeho projednání jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Proti tomuto usnesení podal žalobce kasační stížnost. Rozsudkem ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187, Nejvyšší správní soud předmětné usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, přičemž dovodil, že nároky plynoucí ze stanov jsou neoddělitelné od smlouvy o dobrovolném svazku obcí a jako takové mají veřejnoprávní povahu. I akcesorický výrok o nákladech řízení je poté rozhodnutím orgánu moci výkonné a soudní ochrana práv a povinností ze souvisejícího výroku nemůže spadat pod dosah jiného věcně příslušného režimu soudní ochrany než hlavní výrok, který určuje povahu předmětu správního řízení.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce v podané žalobě namítal, že mu byl v rozporu s platnou právní úpravou upřen nárok na náhradu nákladů správního řízení v obou stupních. Žalovaný se ani v odvolacím řízení nevypořádal se všemi odvolacími důvody, v řízení nezjišťoval relevantní stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a neprovedl důkazy navržené žalobcem na podporu podaného odvolání.
5. Dle názoru žalobce žalovaný překročil vydáním napadeného rozhodnutí svou působnost, neboť potvrdil celé prvostupňové správní rozhodnutí, ačkoli žalobce odvoláním napadl pouze výrok II. tohoto rozhodnutí. Žalovaný rovněž v napadeném rozhodnutí nerozhodl o nákladech odvolacího řízení, a to v rozporu s ustanovením § 141 odst. 11 správního řádu.
6. Žalobce dále připomněl, že žalovaný aplikoval nesprávnou právní normu a mylně a nedůvodně zaměnil pojmy „účelně“ a „důvodně“ dvou odlišných právních úprav – soudního řádu správního a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), na základě čehož vytvořil protiprávní konstrukce. Žalovaný právně nepřipustně vtáhnul do právní úpravy nákladů sporného řízení institut moderece, který je obsažen v s. ř. a o. s. ř., a aplikoval tak právní normy, které na věc nedopadají. Kritériem účelnosti je výsledek sporného řízení, tedy skutečnost následující po jednání osoby v řízení, zatímco kritériem důvodnosti je skutečnost procesnímu jednání osoby předcházející. Není přitom možné *ad hoc* dotvářet právní úpravu tak, jak učinil žalovaný. V tomto ohledu je dle Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

názoru žalobce napadené rozhodnutí rovněž nepřezkoumatelné, neboť žalovaný neuvedl úvahy, kterými se řídil při výkladu právních předpisů.

7. Žalobce taktéž poukazoval na skutečnost, že rozhodnutí žalovaného neodpovídá okolnostem daného případu. Žalovaný argumentuje nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 9. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/07, avšak tato rozhodnutí na věc vůbec nedopadají, neboť se vztahují k soudnímu řízení a k účasti na tomto řízení správního orgánu či státu, které v těchto soudních řízeních hájí svá vlastní mocenská rozhodnutí. Žalovaný přitom zcela pominul, že v daném případě šlo o sporné správní řízení, které se řídí jinou právní úpravou. Žalobce v postavení navrhovatele nebyl správním úřadem a ve sporném řízení nerozhodoval mocensky, ani nehájil své vlastní mocenské rozhodnutí. Na nedůvodnost a nesprávnost aplikace uvedených nálezů na daný typ účastníků řízení přitom výslovně poukázal Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. III. ÚS 958/11.
8. Žalobce rovněž napadenému rozhodnutí vytýkal, že v něm žalovaný nesprávně interpretoval odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09. V případě statutárních měst je sice dán předpoklad existence jejich dostatečného materiálního a personálního vybavení k tomu, aby byla schopna hájit svá rozhodnutí, ale pouze v případě, že v příslušném řízení nebude prokázán opak. Žalobce přesvědčivě tvrdil a prokázal opak, avšak žalovaný uzavřel, že je povinností obcí tyto materiální a personální předpoklady vytvořit za účelem péče o svůj majetek. Žalovaný při této své úvaze ignoroval (v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09), že se v daném případě nejednalo o spor o majetek, ale o spor o vydání majetku, na který žalobci vznikl nárok až ukončením členství ve svazku obcí. Žalovaný vůbec neposuzoval, zda zřízení pracovního místa kvůli jednomu dočasnému sporu bude levnější než tzv. „outsourcing“ advokáta. Nesprávnost a nezákonnost závěrů žalovaného potvrdilo i usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. III. ÚS 958/11. Kromě odborné erudice advokáta je (na rozdíl od zaměstnanců žalobce) jeho přidanou hodnotou zkušenost plynoucí z účasti na sporných řízeních a s tím související psychická dispozice. Namísto posouzení, zda vybavení magistrátu žalobce dvěma právníky je samo o sobě dostatečným personálním a materiálním vybavením, a zda je adekvátní předmětu a povaze řízení, žalovaný bez dalšího konstatoval, že toto není relevantní.
9. Žalobce připomněl, že žalovaný při vypořádání námítky týkající se možnosti zařazení nyní řešené věci pod rutinní a běžnou úřední činnost pominul jemu z vlastní úřední činnosti známé okolnosti, že on sám v typově shodných řízeních přistupoval dle svého vyjádření k věci jako ke zvláště složitému případu. Krajský úřad přitom vedl řízení déle než 2 měsíce a žalovaný 3 měsíce. Sám žalovaný tedy potřeboval k zaujetí stanoviska k právní povaze dané smlouvy dobu delší 2 měsíců. Žalovaný rovněž pominul, že předmětný typ řízení je

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

zcela ojedinělý, jakož i to, že také SVKJ byl ve správním řízení sporném zastupován advokátem. Ač je žalovaný vrcholně specializovaným a odborným úřadem, po dobu více jak jednoho roku setrval na stanovisku, že všechny spory mezi žalobcem a SVK jsou spory ze smlouvy o založení svazu obcí jako veřejnoprávní smlouvy. Napadené rozhodnutí žalovaného je tak zjevně účelové, neboť na jedné straně považuje řízení za natolik mimořádně obtížné, výjimečné a rozsáhlé i pro specializovaný orgán státní správy,

na straně druhé je ovšem považuje za triviální pro účely zastoupení žalobce advokátem. Žalobce dále poukázal na rozdílnou praxi Krajského soudu v Brně, která je dle jeho názoru pádným důkazem složitosti právního základu nároku, uplatněného ve správním řízení sporném, a nikoli rutinní a běžné povahy (viz usnesení ze dne 14. 8. 2014, č. j. 30 A 46/2014 - 43, a ze dne 4. 11. 2014, č. j. 54 Co 480/2014 - 226). Přirovnání správního řízení sporného k soudnímu řízení pak neobstojí ani z toho důvodu, že soudy běžně přiznávají obcím, a dokonce i statutárním městům, nárok na náhradu nákladů soudního řízení.

10. Žalovaný dále nezohlednil jemu známý stav, že SVKJ v rozporu se svou právní povinností neprovedl vypořádání žalobce ani v jedné části majetku, na kterou má nárok. Napadeným rozhodnutím tak žalovaný rezignoval i na svou povinnost přispívat v rámci dobré správy k odstraňování sporů mezi účastníky. Nenese-li SVKJ žádné nebezpečí náhrady nákladů řízení žalobci, povzbuzuje ho to k tomu, aby na náklady žalobce porušoval svou právní povinnost k jeho vypořádání.
11. Zároveň žalobce namítal, že ačkoli ve svých podáních uplatňoval důkazní návrhy, žalovaný se k nim nevyjádřil a v řízení je ani neprovedl. Stejně tak žalovaný nezjistil obsah veřejně dostupných informací o působnosti právního oddělení žalobce, majetkového odboru, odboru správy realit, jakož i správního oddělení, ačkoliv toto zjištění by prokázalo skutečné personální (ne)vybavení k vedení správního řízení sporného. Sám žalovaný se nechával ve správních řízeních soudních zastupovat advokátními kanceláři.
12. S ohledem na vše výše uvedené proto žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

13. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že podaná žaloba je součástí řady sporů, vedených mezi žalujícím statutárním městem Jihlava a osobou zúčastněnou na řízení, dobrovolným svazkem obcí – Svazem vodovodů a kanalizací Jihlavsko. Žalovaný upozornil, že prvostupňové rozhodnutí krajského úřadu, jehož výrok byl žalobou napadeným rozhodnutím potvrzen, bylo jako celek prohlášeno za nicotné rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2015, č. j. MV-36478-15/ODK-2015, které bylo napadeno žalobou u Městského soudu v Praze vedenou pod sp. zn. 11 A 148/2015. Nicotnost byla prohlášena z důvodu chybějící věcné příslušnosti, protože věc je v pravomoci civilního soudu. Odůvodnění rozhodnutí prohlašující nicotnost vycházelo primárně z rozsudku zvláštního senátu ze dne 19. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010 - 7, dle kterého je třeba posuzovat části veřejnoprávní smlouvy podle jejího obsahu. Pokud je některá Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

z částí soukromoprávní povahy, je k řešení sporů z této části veřejnoprávní smlouvy příslušný civilní soud. V předmětné situaci se dle žalovaného sice jedná o spor primárně plynoucí z veřejnoprávní smlouvy o založení svazku obcí, nicméně konkrétně jde o majetkové poměry mezi městem a svazem, které jsou ryze soukromoprávní.

14. Dle názoru žalovaného však nemůže podaná žaloba obstát ani v případě, že by žalované rozhodnutí bylo přezkoumáváno věcně. Žalovaný se neztotožnil s namítaným překročením pravomoci, spočívajícím v potvrzení celého prvostupňového rozhodnutí, neboť výrok žalovaného rozhodnutí je formulován jednoznačně. Stejně tak nesouhlasil ani s namítaným opomenutím rozhodnout o nákladech řízení, jakož i s rozbořem možnosti nepřiznat náhradu nákladů řízení označovanou žalobcem za moderaci. Žalobou napadené rozhodnutí dle názoru žalovaného naopak důsledně odlišuje instituty moderace dle s. ř. s. a o. s. ř. od posuzování účelnosti nákladů. Žalovaný se vyjádřil také k argumentaci žalobce stran nepřipadnosti aplikace nálezů Ústavního soudu, neposouzení personální situace města a rozboru náročnosti předmětného správního řízení. Rovněž nesdílel názoru žalobce, že by měl přezkoumávat kompetence úředního statutárního města Jihlavy. V této souvislosti upozornil, že jeho úvaha obsažená na str. 16 odůvodnění napadeného rozhodnutí vychází přímo v rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 8 A 47/2010 - 95, podle kterého nelze vyšší kvalifikaci advokátů presumovat právě s ohledem na vyšší specializaci úředníků. Žalovaný proto závěrem navrhl, aby krajský soud řízení přerušil do doby, než Městský soud v Praze rozhodne o žalobě v řízení vedeném pod sp. zn. 11 A 148/2015, přičemž pro případ, že Městský soud v Praze žalobu zamítne, žalovaný návrh žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť předmět řízení nebude existovat; a pro případ, že Městský soud v Praze žalobě vyhoví, žalovaný navrhl žalobou jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Další procesní podání žalobce

15. V podání ze dne 28. 8. 2017 žalobce uvedl, že zvláštní senát vyřešil v usnesení ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 - 11, otázku příslušnosti k vedení řízení a rozhodování o sporech nejen z veřejnoprávních smluv, ale o všech sporech z právních vztahů, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami. Okolnost, že smlouva o založení svazku obcí má povahu veřejnoprávní smlouvy, přitom žalovaný nikdy nezpochybňoval, a to nejen v řízení, v němž vydal žalobou napadené rozhodnutí, ale v celé své dlouholeté rozhodovací praxi. Žalobce zároveň soudu sdělil, že Městský soud v Praze v řízení vedeném pod sp. zn. 11 A 148/2015 (spojeném s řízením vedeným původně pod sp. zn. 11 A 149/2015) rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného, jimiž byla prohlášena nicotnost prvostupňových rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Kraje Vysočina, zrušil pro nezákonnost. Žalobce dále sdělil, že proti tomuto rozsudku Svaz vodovodů a kanalizací uplatnil kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Žalobce se poté podrobněji věnoval rozboru otázky veřejnoprávní povahy smlouvy o založení svazku obcí a stanov jako její neoddelitelné zákonné součásti. Závěrem pak vzhledem k právnímu názoru zvláštního senátu, který je závazný nejen pro strany sporu a účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, ale také pro všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávního celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy, a soudy, žalobce navrhl, aby krajský soud po odpadnutí překážky pokračoval v řízení a v něm meritorně rozhodl.

V. Replika žalobce

16. Na zaslání vyjádření žalovaného žalobce reagoval podáním repliky, v níž zopakoval svou argumentaci obsaženou již v podané žalobě i doplňujícím sdělení (viz body I. a III. odůvodnění tohoto rozsudku). Opětovně zdůraznil, že prejudiciální (právní) otázkou, na jejímž vyřešení především závisela úspěšnost žalobce jako navrhovatele ve správním řízení sporném o zaplacení 32 284 952,88 Kč s úrokem z prodlení, byla otázka, zda je smlouva o založení osoby zúčastněné na řízení jako svazku obcí smlouvou veřejnoprávní či soukromoprávní. Potřeba kvalifikovaného právního zastoupení při řešení této otázky pak byla dána již tou skutečností, že samotný Krajský soud v Brně, jehož vysoká kvalifikovanost je dána jeho ústavní funkcí, posoudil tuto otázku odlišně od žalobce (viz usnesení ze dne 14. 8. 2014, č. j. 30 A 46/2014 - 43) a přitom právně nesprávně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187). Teprve poté, co tuto prejudiciální otázku vyřešil s konečnou závazností Nejvyšší správní soud ve vztahu k nicotnosti meritorního rozhodnutí žalovaného (ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 10 As 258/2017), a to na základě závěrů zvláštního senátu, konkrétně jeho usnesení ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 - 11, bylo postaveno najisto, že žalobce posoudil tuto prejudiciální otázku ve správním řízení sporném správně.
17. Jak Městský soud v Praze, tak Nejvyšší správní soud přitom v těchto řízeních přiznaly žalobci nárok na náhradu nákladů řízení v plné výši, a ačkoli se jednalo o náklady řízení soudního, předmětem těchto řízení a v nich vydaných rozhodnutí bylo *de facto* posouzení otázky správnosti řešení žalobce ve vztahu k prejudiciální otázce vznesené již ve správním řízení. Žalobce se přitom domníval, že pokud by ve správním řízení sporném nepoužil právní pomoc advokáta, s vysokou mírou pravděpodobnosti by neposoudil předmětnou prejudiciální otázku správně, a tedy by následně ani nebyl úspěšný v soudních řízeních. Vzhledem k tomu, že bylo možno očekávat, že osoba zúčastněná na řízení se bude bránit proti pro ni nepříznivým rozhodnutím, a to všemi dostupnými právními prostředky, bylo také nutno zabezpečit jednotu právního zastoupení žalobce ve všech řízeních a ve všech stupních těchto řízení. Při fluktuaci zaměstnanců obcí, zvláště na právních úsecích, ovlivněné jejich finančními podmínkami, pak bylo dle žalobce zcela logické zabezpečit si jednotu právního zastoupení a její kontinuálnost právě na základě zastoupení advokátem, a to takovým, který poskytoval vysokou míru pravděpodobnosti, že se skončení sporů profesně „dožije“.
18. Žalobce dále pokračoval, že jím obmyšlený advokát musel splňovat podmínku dostatečné teoretické erudice (např. publikační činnost) a také podmínku schopnosti skloubit vysokou odbornost jak v oblasti majetkového práva (které je dominantně upraveno právem soukromým), tak v oblasti správního práva hmotného a procesního, kdy takové odborné schopnosti se od zaměstnanců obcí, byť by i byly statutárním městem, ani teoreticky neočekávají.

19. Rovněž postup samotného žalovaného v jím vedených (typově shodných) řízeních, který je specializovaným pracovištěm ústředního správního úřadu, nasvědčuje dle názoru žalobce tomu, že se rozhodně nejednalo o jednoduchou věc, která by tvořila relativně běžnou agendu žalobce a která by byla řešena ustáleným způsobem. Také tuto skutečnost žalobce pokládal za dostatečný základ odůvodňující aktivní zastupování advokátem, když jím poskytnutá právní pomoc přímo posloužila k řešení právní otázky. Žalobce připomněl, že žalovaný je ústředním orgánem státní správy, jehož oprávnění ke kontrolní činnosti ve vztahu k samostatné působnosti vyplývá přímo ze zákona. Přesto žalovaný svým dlouhodobým nezákonným rozhodováním výrazně zkomplikoval a zpomalil vypořádání žalobce a osoby zúčastněné na řízení, Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko. Ačkoli žalovaný argumentuje povinností žalobce vytvořit si materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo úměrná množství a charakteru svěřeného majetku, k výkonu kvalifikované starosti o majetek obce, sám tuto povinnost evidentně neplní.
20. Žalobce tak měl za to, že v návaznosti na vše výše uvedené se po celou dobu projevuje nutnost zastupování žalobce advokátem, a to od počátku sporů se Svazem. Žalobce uznal, že probíhala-li by správní řízení a následná soudní řízení související s vypořádáním žalobce a osoby zúčastněné na řízení jedno po druhém, pak by jistě bylo možné a účelné, aby se žalobce nechal zastupovat advokátem pouze v prvním takovém řízení, a po úspěchu v něm by postačovalo pouze opisovat právní argumentaci silami úředníků žalobce. Správní řízení a následná soudní řízení však probíhala souběžně, a tedy bylo v zájmu žalobce, aby ve všech takových řízeních nechal zastupovat advokátem. S tím také souvisí otázka psychické odolnosti právního zástupce žalobce, která byla dle tvrzení žalobce vystavena masivní nezákonné rozhodovací praxi žalovaného ministerstva vnitra. Žalobce měl přitom za to, že vysoká psychická odolnost je jednou z kvalit, která je vlastní právě advokátům, nikoli úředníkům obcí. Svaz vodovodů a kanalizací se pak opakovaně domáhal toho, aby žalobce změnil personální složení týmu, který byl usnesením příslušného orgánu žalobce pověřen mediačním jednáním o nárocích žalobce (jehož členem byl advokát žalobce a zástupce primátora žalobce). Pokud by vedením mediace byly pověřeny úřední osoby, pak lze mít za to, že vedení žalobce by složení mediačního týmu na základě obvinění Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko skutečně změnilo. Právě přítomnost advokáta a náměstka primátora při jednáních je však dle žalobce zárukou, kterou úřední osoby žalobci dát nemohou.

VI. Ústní jednání

21. Při jednání, které se ve věci konalo dne 28. 11. 2018, účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních obsažených v již dříve učiněných písemných podáních.
22. Osoba zúčastněná na řízení se z účasti na ústním jednání soudu omluvila, v písemné omluvě uvedla, že se ztotožňuje s argumentací žalovaného a navrhuje žalobu v celém rozsahu zamítnout pro bezdůvodnost.
23. Zástupce žalobce v rámci svého ústního přednesu především reagoval na zamítavé rozhodnutí soudu vyhlášené ve věci sp. zn. 30 A 46/2014 (v níž ústní jednání bezprostředně předcházelo nyní projednávané věci), přičemž se neztotožnil se závěrem soudu, dle kterého byl-li žalobce vybaven personálně k uzavření smlouvy o založení svazku, musel být personálně vybaven také pro vypořádání. Vstup do svazku spočíval v prostém podpisu pod smlouvu, že se na svazek Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

převeďte veškerý majetek. Vypořádání žalobce a svazku nicméně neúspěšně probíhá již šestým rokem. To tedy dle názoru zástupce žalobce nejsou stejné skutečnosti, předpoklady pro oba tyto procesy jsou rozdílné. Zástupce žalobce dále souhlasil s tím, že provozování vodovodů

a kanalizací, resp. zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod, je svěřeno obcím jako povinnost v rámci pečovatelské správy, nicméně právě proto, že žalobce pro výkon této své povinnosti neměl personální a materiální vybavení, vstoupil do svazku. Paralelu se zastupováním žalobce advokátem zástupce žalobce spatřoval v přijetí zákona, kterým zákonodárce svěřil Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových zastupování jednotlivých organizačních složek státu, ačkoli podle judikatury Ústavního soudu platí, že stát a jeho jednotlivé organizační složky by měly mít dostatečné personální a materiální vybavení. Dle názoru zástupce žalobce je neadekvátní úvaha soudu, který očekává od inženýrů zařazených na jednotlivých odborech magistrátu vyšší kvalifikovanost, než jakou projevil sám soud při vydání usnesení o odmítnutí žaloby ve věci sp. zn. 30 A 46/2014. Z hlediska žalobce tak nedává smysl, aby se soud na straně jedné sám dopustil nesprávného právního posouzení věci, které následně musel ke kasační stížnosti napravit Nejvyšší správní soud; a aby na straně druhé prohlašoval, že úředníci, kterými je obsazen magistrát k řešení těchto sporů, musí postačovat. Zástupce žalobce dále očekával,

že se soud vypořádá také s otázkou, že Nejvyšší správní soud v těchto řízeních běžně a bez odůvodnění (z čehož žalobce dovozoval, že to Nejvyšší správní soud evidentně považuje

za samozřejmost) přiznává žalobci náhradu nákladů soudního řízení. Zástupce žalobce zároveň připomněl, že majetek, jehož se týká vypořádání žalobce a svazku, představuje ve své hodnotě 2 mld. Kč.

24. K věci podal své vyjádření také sám žalobce (prostřednictvím náměstka primátora, který se osobně účastnil ústního jednání), dle kterého prostředky vynaložené v takovémto sporu na zastoupení advokátem nepochybně představují účelně vynaložené náklady. Co se týká odbornosti pracovníků žalobce, bylo poukázáno na skutečnost, že na jednotlivé odbory je přenesen výkon státní správy (v rámci výkonu tzv. přenesené působnosti), a dále byl zmíněn negativní jev spočívající ve fluktuaci zaměstnanců, kteří nadto nejsou schopni žalobce před soudy zastupovat. Z hlediska účelnosti a hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky proto bylo nezbytné svěřit zastupování advokátu.
25. Žalovaný v rámci svého ústního projevu zopakoval, že nevidí žádný důvod, proč by žalobce v dané věci nemohl být zastoupen vlastními odbornými zaměstnanci. Dále v reakci na vyjádření žalobce a jeho zástupce doplnil, že Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových jistě nezastupuje jednotlivé organizační složky ve věci samé, tj. v případech obdobných nyní řešenému případu.
26. Krajský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu vycházel v této věci z poznatků známých mu z jeho rozhodovací činnosti, konkrétně z obsahu rozsudků Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, které žalobce i v této věci soudu předložil a které byly soudem provedeny k důkazu při ústním jednání (bezprostředně předcházejícím nyní projednávané věci) ve věci sp. zn. 30 A 46/2014. Zbývající důkazní

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

návrhy, jejichž výčet žalobce uvedl v podané žalobě a v doplňujících podáních (na která krajský soud na tomto místě pro stručnost odkazuje), krajský soud zamítl částečně z toho důvodu, že jejich provedení nebylo pro posouzení důvodnosti podané žaloby nezbytné, částečně z toho důvodu, že některé z těchto listin jsou již součástí správního spisu, z jehož obsahu krajský soud ve své rozhodovací činnosti vychází.

VII. Posouzení věci krajským soudem

27. Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
28. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž o věci samé rozhodl při jednání, neboť žalobce s rozhodnutím věci bez jednání vyslovil svůj nesouhlas. Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.
29. Vzhledem k tomu, že žalobce v podané žalobě předně uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti vydaného rozhodnutí žalovaného, krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) by totiž byla vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex offio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
30. Žalobcem byla namítána nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými okolnostmi a námitkami a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.
31. K nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů se vyjádřil již Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, SJS 27/0, SP č. 27/1994: „Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti *předestírané* účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej případně vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Z odůvodnění správního rozhodnutí musí jednoznačně vyplývat, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastnické námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Užití argumenty a úvahy správního orgánu nesmí vzbudit pochybnosti o jeho nezávislosti a odbornosti. Z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle.“

32. Podpůrně je možno vycházet také z konstantní judikatury vztahující se k nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí, shrnuté např. v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 85/2011 - 170 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž se mj. uvádí: „*K vymezení rozsahu přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí přispěl Ústavní soud, který např. v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, publikovaném ve Sb. n. u. ÚS, svazek 45, náleze 64, str. 77, vyslovil, že odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval soud při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Ústavní soud dále v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupném na <http://nalus.usoud.cz>) konstatoval: „*Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.*“ Ústavní soud dále pokračoval, že „*(...) je-li povinností krajských soudů vyplývající z práva na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod to, aby se i s námitkami žalobců uplatněnými opožděně, a to z pohledu včasnosti jejich uplatnění, tím spíše je dána povinnost krajských soudů vypořádat se s námitkami uplatněnými v žalobě, tedy řádně a včas.*“ Z konstantní judikatury Ústavního soudu (např. náleze ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, publikovaný ve Sb. n. u. ÚS, svazek 3, náleze 34, str. 257, a náleze ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publikovaný ve Sb. n. u. ÚS, svazek 8, náleze 85, str. 287) také vyplývá, že jedním z požadavků vyplývajících z práva na spravedlivý proces a z principů právního státu je povinnost soudů svá rozhodnutí odůvodnit. Ve správním soudnictví nachází tato zásada vyjádření v ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění rozsudku tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by nebylo přezkoumatelné, a tedy by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.
33. Také Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích opakovaně vyslovil, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s argumentací účastníků, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (srovnej k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Obdobně v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*(...) je povinností soudu stranám sporu ozřejmit, jakými úsudky byl veden a k jakým závěrům dospěl.*“ Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

V této souvislosti lze také poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008,

č. j. 5 As 29/2007 - 64, v němž se uvádí, že v situaci, kdy „(...) je část odůvodnění rozsudku krajského soudu, v níž se měl krajský soud vyjádřit ke skutkovým a právním otázkám vyplývajícím z uplatněných žalobních bodů, tvořena z valné části toliko pasážemi převzatými bez dalšího komentáře z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž by krajský soud zároveň vyložil, jaký význam mají tyto převzaté závěry pro jeho rozhodnutí ve věci, je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů“. Shora citované závěry lze přitom nepochybně vztáhnout také na vydávaná rozhodnutí správních orgánů.

34. Vychází-li přitom krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Z rozhodnutí jsou patrné závěry, které žalovaný ve vztahu k uplatněným námitkám žalobce zaujal a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěl. Žalobce ostatně s těmito závěry v podané žalobě, včetně doplňujících podání (i prostřednictvím odkazů na konkrétní pasáže odůvodnění), polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo. Namítal-li žalobce, že se žalovaný dostatečně nevypořádal se všemi důvody uvedenými v odvolání, resp. se všemi navrhovanými důkazy, je třeba připomenout, že žádný právní předpis nestanoví povinnost žalovaného vypořádávat námitky v totožném sledu a struktuře, v jaké žalobce podal odvolání. Je pouze na žalovaném, aby se odvolacími námitkami zabýval, tyto vypořádal, logicky odůvodnil a argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů.
35. To se také v projednávaném případě stalo, a krajský soud tedy nepřisvědčil žalobci ani v jednom z jeho odkazů na vady, které by vedly k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný se náležitě, zřetelně a srozumitelně vyjádřil k žalobcem uplatněným námitkám, žádnou z nich neopomenul a jejich zamítnutí také dostatečně odůvodnil. V podaném odvolání ze dne 24. 9. 2014, ani ve stanovisku v reakci na vyjádření odpůrce ze dne 26. 11. 2014, pak žalobce nevznesl žádný důkazní návrh, s nímž by bylo třeba se v odůvodnění žalobou napadeného (odvolacího) rozhodnutí vypořádávat; žalobce toliko pod bodem VII. odvolání poukazoval na závěry prvostupňového krajského úřadu odůvodňující zamítnutí důkazního návrhu v prvostupňovém řízení výsledkem pracovního oddělení Magistrátu města Jihlavy za účelem prokázání toho, že za daných okolností nebylo důvodu k presumpci dostatečného personálního vybavení žalobce. Návrh na provedení tohoto důkazu žalovaným však v odvolacím řízení nezopakoval.
36. Namítal-li pak žalobce nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného také z toho důvodu, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl úvahy, kterými se řídil při aplikaci právní úpravy, která však dle názoru žalobce na věc nedopadá, krajský soud uvádí,

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

že žalovaný se úvaze, na základě které dovedl, že je možné v této souvislosti podpůrně vycházet z judikatury vyšších soudů vztahující se k aplikaci s. ř. s. a o. s. ř. (stran náhrady nákladů řízení) věnoval v části V/I na str. 10 a 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

37. Namítanou nepřezkoumatelnost proto krajský soud v daném případě neshledal, a proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí.
38. Krajský soud se nejprve věnoval námitce žalobce vytýkající žalovanému překročení jeho působnosti v situaci, kdy výrokem potvrdil celé prvostupňové rozhodnutí, ačkoli byl odvoláním napaden toliko výrok II. týkající se náhrady nákladů sporného řízení. Krajský soud v tomto ohledu souhlasí se žalobcem do té míry, že se sice jedná o pochybení žalovaného, avšak zároveň doplňuje, že nelze opomíjet, že žalobou napadené rozhodnutí je nutno hodnotit jako jeden celek. Ze záhlaví, výrokové části a odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného přitom bez pochybností vyplývá, že předmětem odvolacího řízení bylo (a odvolání žalobce směřovalo) výlučně proti výroku II. prvostupňového rozhodnutí týkajícího se nepřiznání náhrady nákladů řízení. Pokud tedy žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí po zamítnutí odvolání vyslovil, že se prvostupňové rozhodnutí krajského úřadu potvrzuje, jedná se o pochybení žalovaného, avšak pochybení formálního charakteru bez vlivu na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť ze záhlaví i z odůvodnění napadeného rozhodnutí je možno dovést, že k zamítnutí odvolání a potvrzení prvostupňového rozhodnutí došlo toliko v rozsahu odvoláním napadeného výroku II. prvostupňového správního rozhodnutí krajského úřadu.
39. Stejně tak absenci výroku o náhradě nákladů odvolacího řízení v napadeném rozhodnutí lze považovat za formální pochybení žalovaného (rozporné s ustanovením § 141 odst. 11 správního řádu), avšak nejedná se o pochybení takového rázu a intenzity, které by mělo za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Z výroku napadeného rozhodnutí a jeho odůvodnění je zřejmé, že žalovaný neuznal za účelně vynaložené náklady již náklady na zastoupení advokátem uplatněné v řízení před správním orgánem I. stupně. Lze tedy dovést, že nebyly-li požadované náklady žalobce na zastoupení advokátem žalovaným uznány za účelně vynaložené v prvostupňovém správním řízení, tím spíše by žalobci nebyly žalovaným přiznány ani v odvolacím řízení, v němž žalovaný odvolání žalobce nevyhověl. Sam žalobce přitom v podané žalobě uznal, že tento nedostatek nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ani této žalobní námitce proto krajský soud nevyhověl, zároveň však pokládá za důležité apelovat na žalovaného, aby se do budoucna takových, byť formálních, pochybení ve své rozhodovací činnosti vyvaroval.
40. Žalobce především spatřoval nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že mu jako úspěšnému účastníkovi sporného řízení podle ustanovení § 141 správního řádu nebyla přiznána náhrada nákladů vynaložených na zastoupení zvoleným advokátem.
41. Podle ustanovení § 141 odst. 11 správního řádu platí, že *ve sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě*

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu.

42. V dostupné judikatuře týkající se náhrady nákladů řízení vynaložených státem či územním samosprávným celkem na zastoupení advokátem se nejčastěji objevují dvě skupiny případů, na které žalobce a žalovaný ve svých podáních a stanoviscích poukazovali.
43. Do první skupiny lze zařadit situace, kdy správní orgány v řízení před soudem hájí svá vlastní rozhodnutí v řízeních o podané správní žalobě. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že správní orgány nemají v takovém případě právo na náhradu nákladů řízení na zastoupení advokátem, neboť „(...) schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je takový správní úřad dostatečně vybaven“ (srovnej k tomu např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 76/2001 - 41).
44. Do druhé skupiny poté spadají případy, kdy stát či územně samosprávný celek vystupují jako účastníci soukromoprávních vztahů v občanském soudním řízení, kupříkladu v pracovněprávních sporech, ve sporech na ochranu osobnosti či ve sporech o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Judikatura soudů, včetně Ústavního soudu, nebyla v této otázce po dlouhou dobu jednotná. Např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/07, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, který byl v argumentaci žalovaného podpůrně citován rovněž v napadeném rozhodnutí, Ústavní soud vyslovil obecnou tezi, že pokud je stát k hájení svých právních zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami, finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby se nechal zastupovat advokátem, a pokud tak učinil, nejsou takto vynaložené prostředky náklady potřebnými k účelnému uplatňování nebo bránění práva. Naproti tomu např. v usnesení ze dne 7. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 2257/08, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, Ústavní soud dovodil, že vzhledem k ústavně zaručenému právu na právní pomoc nelze vymezovat kategorii subjektů, a to ani stát, která by tak z hlediska právního zastoupení měla odlišné postavení, a tak jí *de facto* její právo upírat a z hlediska ostatních ji diskriminovat. Účastníka nelze podle tohoto rozhodnutí sankcionovat tím, že mu nebude přiznána část nákladů odpovídající výši odměny advokáta s tím, že se mohl bránit sám.
45. Oba tyto přístupy však Ústavní soud v posledních letech částečně korigoval, přičemž zvolil střední cestu, vyjádřenou nejjasněji v nálezu pléna ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12, publikovaném pod č. 116/2013 Sb.: *„Tím nemá být kategoricky konstatováno, že zastoupení státu advokátem je vždy neúčelné a že náhradu nákladů právního zastoupení nelze státu nikdy přiznat. Za výjimečných okolností má zastupování státu advokátem povahu účelného uplatňování či bránění práva. V usnesení sp. zn. III. ÚS 2428/10 ze dne 31. 3. 2011 Ústavní soud připomenul, že v každém jednotlivém konkrétním případě, kdy za stát v řízení vystupuje ministerstvo jako příslušná organizační složka a jako jeden z ústředních úřadů, je třeba podle konkrétních okolností tohoto případu zvažovat, zda příslušná organizační složka státu je schopna se v daném sporu (zejména pokud v něm vystupuje jako strana žalovaná) účinně bránit za pomoci svých právníků, či zda jde o spor specifický, v němž k efektivní obraně a k* Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

úspěšnému výsledku sporu pro organizační složku státu – a ve svém důsledku i pro Českou republiku – je třeba, aby Česká republika byla zastupována advokáty. Při všeobecně prosazované tendenci k celkové efektivitě a úspornosti v činnosti státní správy nemohou být personální kapacity interních zaměstnanců naddimenzovány tak, aby pokryly všechny myslitelné právní oblasti, v nichž stát v pozici strany soudních sporů vystupuje“ (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3243/09, či usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2237/13, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

46. Ústavní soud tak formuloval zásadu, že zastupování státu advokátem může mít za výjimečných okolností, daných zvláštnostmi konkrétního případu, povahu účelného uplatňování či bránění práva. Pravidlem a výchozím předpokladem, dokud nebude prokázán opak, však je, že zastoupení státu advokátem takovou povahu nemá. Plénum Ústavního soudu se přitom ztotožnilo s názorem vyjádřeným v nálezu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, že postavení statutárních měst a jejich částí se v tomto ohledu od postavení státu nijak neliší, a proto „(...) lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byly schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů“. Konkrétními okolnostmi odůvodňujícími zastoupení advokátem se poté Ústavní soud zabýval např. v nálezu ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. I. ÚS 4229/12, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, v němž konstatoval, že „(...) si lze představit, že předmětem sporu (jehož účastníkem je Česká republika) může být i právní problematika, která přímo nesouvisí s oblastí spravovanou ústředním orgánem státní správy, případně se jedná o právní problematiku velmi specializovanou, obtížnou, dosud neřešenou, problematiku s mezinárodním prvkem, vyžadující znalosti cizího práva, event. jazykové znalosti apod. V takových případech lze sledat postup orgánu státní správy, který zvolí pro své zastupování advokáta, který se na danou problematiku např. specializuje, za adekvátní“ (pozn.: zvýraznění podtržením doplněno soudem).
47. Postavení žalobce v nyní posuzovaném sporném řízení se však od obou výše popsaných skupin výrazně lišilo. Žalobce v něm totiž bezpochyby nevystupoval ani jako správní orgán hájící vlastní rozhodnutí, ani jako účastník soukromoprávního vztahu v občanském soudním řízení. Postavení žalobce se odvíjelo od specifik vztahu mezi žalobcem a SVKJ, založeného veřejnoprávní smlouvou o založení svazku obcí za účelem zabezpečení činností v oblasti vodovodů a kanalizací (zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod). Povahou tohoto vztahu mezi žalobcem a SVKJ se přitom ve své rozhodovací činnosti obsáhle zabýval Nejvyšší správní soud, a to konkrétně ve svých rozsudcích ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017 - 97, ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 - 176, jakož i ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187 (všechny dostupné na www.nssoud.cz), když vzal v úvahu rovněž závěry zvláštního senátu vyslovené v usnesení ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 - 82, publikovaném pod č. 1675/2008 Sb. NSS.
48. Podle ustanovení § 20a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění účinném v době uzavření zakladatelské smlouvy, platilo, že *obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí (dále jen „svazky“). Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon.*
49. Podle ustanovení § 20a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), platí, že *předmětem činnosti svazku mohou být jen pravomoci obce uvedené*
Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

v § 14 odst. 1 písm. n), p) a r). Svazek může zakládat právnické osoby k plnění úkolů, pro něž byl vytvořen.

50. Podle odst. 3 téhož ustanovení zákona *obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla.* Odst. 4 stanoví, že obce se *nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování občanů.*
51. Ustanovení § 14 odst. 1 písm. r) zákona o obcích upravuje, že *do samostatné působnosti obce patří zejména čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod.*
52. Podle ustanovení § 160 odst. 6 správního řádu platí, že *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 zákon.*
53. Zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 písm. r) zákona o obcích lze podřadit pod pečovatelskou správu, již statutární města v rámci své samostatné působnosti naplňují veřejný zájem spočívající v zabezpečování základních hygienických potřeb. Jak přitom uzavřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 - 176, dostupném na www.nssoud.cz: „*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. Mezi takové nároky patří i nároky vyplývající ze stanov svazku, jakož i založené valnou hromadou svazku.*“
54. Postavení stran veřejnoprávní smlouvy tedy není shodné s postavením účastníků soukromoprávního vztahu. Statutární město v daném případě vykonává veřejnou správu ve své samostatné působnosti, přičemž ze zákona zajišťuje zásobování vodou a odvádění a čištění odpadních vod na svém území, a to mj. prostřednictvím uzavření veřejnoprávní smlouvy. K efektivnímu a profesionálnímu plnění tohoto úkolu, potažmo veřejného zájmu, který je statutární město povinno naplňovat a při němž nakládá s prostředky z veřejného rozpočtu, musí statutární město nepochybně disponovat všestrannou a podrobnou znalostí problematiky, k čemuž má povinnost být vybaveno nejen prostředky z veřejného rozpočtu, nýbrž i personálně. Postavení statutárního města tedy nelze v tomto ohledu přirovnávat k postavení spotřebitele běžně uzavírajícího či vypovídajícího kupní smlouvy, aniž by disponoval hlubšími právními znalostmi, přičemž by žalobce jakožto statutární město měl, vzhledem k povinnosti zajistit předmětné služby v rámci své samostatné působnosti, takovými znalostmi již s ohledem na své postavení disponovat (srovnej k tomu rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2014, č. j. 8 A 47/2010 - 95, dostupný na www.nssoud.cz).
55. Krajský soud se tak plně ztotožnil s názorem žalovaného, že pokud žalobce v pozici účastníka veřejnoprávní smlouvy byl smlouvu za určitého právního stavu schopen uzavřít, pak byl nepochybně též plně způsobilý, aby byl ve vztahu k tomuto právnímu stavu schopen samostatně s využitím vlastního věcného i personálního vybavení projevit účelnou a kvalifikovanou procesní obranu co do majetkových nároků souvisejících s vystoupením Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

obce ze svazku, jež byl veřejnoprávní smlouvou založen. Komplexní znalost problematiky je totiž u statutárního města nutné vyžadovat již od samého počátku naplňování výše specifikovaného úkolu pečovatelské správy. Nelze tedy souhlasit se žalobcem, že se při uzavírání veřejnoprávní smlouvy z jeho strany jednalo o pouhý podpis dané veřejnoprávní smlouvy, k níž nebyla nutná hlubší znalost celé problematiky, neboť tímto způsobem není možné povinnosti stanovené žalobci v jeho samostatné působnosti zužovat. Podle názoru soudu vstup a rovněž i vystoupení žalobce z SVKJ je nutno posuzovat celistvě, když s danou problematikou měl být žalobce odborně obeznámen již od samého počátku, a tedy být schopen účinně s využitím vlastních sil reagovat na veškeré z tohoto právního vztahu plynoucí skutečnosti (bez ohledu na skutečnost, o jak velkou hodnotu majetku se v daném případě jedná). Okolnost, či možnost, že vypořádání žalobce a SVKJ v budoucnosti může být při vystoupení ze svazku procesem složitým, dlouhodobým a náročným, mohl tedy žalobce již při samotném podpisu veřejnoprávní smlouvy předvídat a očekávat. Krajský soud přitom nepochybně, že žalobce jakožto statutární město má možnost svěřit svou procesní obranu do rukou zvoleného advokáta namísto vlastních zaměstnanců. Takový postup je nicméně nutno vnímat jako manažerské rozhodnutí žalobce a náklady z takového zastoupení advokátem pak v takovém případě nelze přenášet na druhého z účastníků sporného správního řízení. Žalobce si totiž plnění svých povinností měl být schopen zajistit prostřednictvím vlastních zaměstnanců.

56. Jak již krajský soud zmínil výše, nikoli nevelké statutární město by mělo být k plnění tohoto úkolu vyplývajícího z jeho samostatné působnosti vybaveno jak prostředky z veřejného rozpočtu (z nichž ostatně také byly hrazeny náklady na zastoupení zvoleným advokátem), tak rovněž personálně. Žalobce by proto měl být po celou dobu naplňování uzavřené smlouvy schopen s využitím vlastního personálního aparátu projevovat účelnou, profesionální a kvalifikovanou procesní obranu, a to rovněž při uplatňování majetkových nároků souvisejících nejen s naplňováním vlastní činnosti svazku, ale případně též s vystoupením žalobce z SVJK. Jak přitom žalobce správně poznamenal při ústním jednání, má veřejnoprávní povinnost pečovat o svůj majetek. V tomto ohledu je tedy zároveň povinen zajistit si takovou personální vybavenost, aby byl vždy schopen tuto veřejnoprávní povinnost účinně plnit a kvalifikovaně reagovat na případné výkyvy a fluktuaci svých zaměstnanců, a dopředu s ní jako s potenciální hrozbou počítat. Na danou věc je přitom nutno nahlížet objektivně (nikoli subjektivním pohledem žalobce a jeho subjektivním vnímáním situace na trhu práce), přičemž statutární město musí a má být k povinnostem vyplývajícím mu mj. z jeho pečovatelské správy dostatečně a kvalifikovaně vybaveno. V tomto ohledu se pak jako nepřiléhavá jeví i paralela žalobce poukazující na zastupování státu, resp. jeho jednotlivých organizačních složek, Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových.

57. Pokud žalobce argumentoval tím, že právě z důvodu nedostatku v oblasti personální a materiálního vybavení vstoupil do SVKJ, který jimi na rozdíl od žalobce disponoval, krajský soud k tomu uvádí následující. Postupu žalobce, který za účelem zajištění

pečovatelské správy v oblasti zajišťování zásobování vodou a odvádění a čištění odpadních vod na svém území vstoupil do SVKJ, aby tento předmětnou činnost vykonával za něj, nelze
ničeho
vytknout.

To ovšem nic nemění na skutečnosti, že již ve chvíli, kdy se žalobce rozhodl z SVKJ dobrovolně vystoupit, musel mít (resp. měl povinnost mít) materiální i personální vybavení v takovém rozsahu a na takové úrovni, aby byl schopen po svém vystoupení z SVKJ svým povinnostem vyplývajícím z pečovatelské správy řádně dostát. Krajský soud na tomto místě znovu opakuje, že pokud se žalobce rozhodl jít cestou vstupu do svazku formou veřejnoprávní smlouvy za účelem zabezpečení pečovatelské správy, musel být po celou dobu setrvání ve svazku odborně a kvalifikovaně připraven na veškeré následky z takového rozhodnutí vyplývající, tudíž

i na složitost procesu majetkového vypořádání žalobce v okamžiku jeho vystoupení ze svazku.

58. Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2014, č. j. 8 A 47/2010 – 95, dostupném na www.nssoud.cz, v této souvislosti plyne: „Jestliže platí, že v civilním soudním řízení lze zastoupení kraje advokátem považovat za účelné pouze ve výjimečných případech, tím přísněji je třeba tuto možnost posuzovat v případě, kdy kraj vykonává veřejnou správu. Srovnání s obchodní korporací zaměstnávající osoby s právnickým vzděláním proto vzhledem k uvedenému není na místě.“
59. Krajský soud tak s ohledem na vše výše uvedené dospěl v souladu se žalovaným i správním orgánem I. stupně k závěru, že procesní obrana žalobce v posuzovaném sporném řízení patřila k běžné součásti jeho agendy související se zajišťováním zásobování vodou a odváděním a čištěním odpadních vod na svém území v rámci samostatné působnosti statutárního města, k níž měl být žalobce věcně i personálně dostatečně vybaven prostředky z veřejného rozpočtu. Náklady na externí zastoupení prostřednictvím zvoleného advokáta proto soud ve shodě se závěry správních orgánů obou stupňů nehodnotí jako potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva žalobce ve smyslu ustanovení § 141 odst. 11 správního řádu.
60. Pokud se týká žalobcem zmiňovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 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, resp. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, č. j. 9 A 186/2015 - 148, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 11 A 148/2015 - 83, všechna dostupná na www.nssoud.cz, kterými byly žalobci v soudním řízení týkajícím se nyní posuzované věci mezi týmiž účastníky přiznány náklady v plné výši, je nutno poznamenat, že jak Nejvyšší správní soud, tak i Městský soud v Praze uvedený závěr učinily bez toho, že by se jakkoli blíže zabývaly povahou a postavením žalobce jako statutárního města, či otázkou případné složitosti projednávané věci v celé její šíři, ačkoli právě posouzení těchto skutečností a na to navazující závěry považuje zdejší krajský soud za nezbytné pro řádné rozhodnutí této otázky. Za tohoto stavu se proto krajský soud necítí být uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu (případně Městského soudu v Praze) vázán, naopak se v odůvodnění svého rozsudku s nastolenou otázkou samostatně věcně vypořádal.

VIII. Závěr a náklady řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

61. V návaznosti na výše uvedené krajský soud uzavírá, že postup žalovaného nevybočil z rámce zákonných mezí, skutkový stav věci byl zjištěn v souladu s ustanovením § 3 správního řádu a krajský soud neshledal v předcházejícím správním řízení ani taková procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí ve věci samé.
62. Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
63. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
64. Pokud se jedná o výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení, podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, nemohly jí vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s. ř. s. a krajský soud neshledal ani důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady případných dalších nákladů řízení. Krajský soud proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. listopadu 2018

Mgr. Milan Procházka, v.r.
předseda senátu