



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

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

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 03.04.2014, č.j. MV-427-14/ODK-2014,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se včasné podanou žalobou doručenu Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“ či „zdejší soud“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti výroku II. rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 26.11.2013, č.j. KUJI 79781/2013, sp.zn. OOSČ 699/2013 OOS/13 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). 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 též „SVKJ“), náhrada nákladů řízení vynaložených na odměnu za zastupování advokátem. Žalobce byl přitom ve věci plně úspěšný, neboť správní orgán I. stupně návrhu žalobce podle ustanovení § 141 odst. 7 správního řádu vyhověl a uložil odpůrci zaplatit žalobci částku ve výši 52.189.015,03 Kč. Tato částka představuje 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 52.189.015,03 Kč od 01.02.2013 do zaplacení.
2. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně, 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 13.08.2012, 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 místo vlastními zaměstnanci zastoupen jiným způsobem, je to jeho právo. Jde-li o výkon jeho běžné agendy, pak nelze požadovat, aby náklady právního zastoupení advokátem, uspořené nezaměstnáním dostatku 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 svěřeno 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 její výkon 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 ze SVKJ vystoupil. Ochrana majetku obce ve správním řízení sporném tak dle žalovaného v souladu se závěry správního orgánu I. stupně představuje žalobcem typicky zajišťovaný úsek veřejné správy. Výrok správního orgánu I. stupně ani žalovaného o nepřiznání náhrady nákladů řízení nebrání žalobci v tom, aby v konkrétním případě využil odborné právní pomoci. Účelnost takto vynaložených nákladů je však otázkou odlišnou, při jejímž zodpovězení je třeba přihlédnout k povaze žalobce jako statutárního města a k povaze konkrétního řízení. 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.

3. Krajský soud o podané žalobě nejprve rozhodl dne 14.08.2014 tak, že ji usnesením, 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 19.04.2018, č.j. 10 As 213/2014-187, Nejvyšší správní soud předmětné usnesení zrušil a věc vrátil zdejšímu soudu k dalšímu řízení, když dovodil, že nároky plynoucí ze stanov jsou neoddelitelné od smlouvy o dobrovolném svazku obcí a jako takové mají tyto nároky veřejnoprávní povahu. I akcesorický výrok o nákladech řízení je poté rozhodnutím orgánu moci výkonné a soudní ochrana práv a povinností ze souvisejícího výroku tak 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 ze dne 03.06.2014 nejprve upozornil na chybu v psaní obsaženou v napadeném rozhodnutí. Žalovaný prvostupňové rozhodnutí chybně označil sp.zn. OOSČ 699/2013 OOS/13, namísto správné sp.zn. OOSČ 699/2013 OOSC/13.
5. Žalobce dále namítal, že mu byl v rozporu s 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 důkaz navržený žalobcem na podporu jeho odvolání.
6. Žalovaný překročil vydáním napadeného rozhodnutí svou působnost, neboť potvrdil celé prvostupňové rozhodnutí, ačkoliv žalobce odvoláním napadl pouze výrok II. rozhodnutí. Žalovaný rovněž v napadeném rozhodnutí nerozhodl o nákladech odvolacího řízení, a to v rozporu s ustanovením § 141 odst. 11 správního řádu.
7. Další žalobní námitka spočívala v tom, že žalovaný aplikoval nesprávnou právní normu. Žalovaný nesprávně a nedůvodně zaměnil pojmy „účelně“ a „důvodně“ dvou odlišných právních úprav, s.ř.s. 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 přetáhl do právní úpravy nákladů sporného řízení institut moderace, který je obsažen ve s.ř.s. a o.s.ř., a aplikoval tak právní normy, které na věc nedopadají. Kritériem účelnosti je výsledek sporného řízení, tedy skutečnosti 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 to učinil žalovaný. V tomto ohledu je přitom napadené rozhodnutí rovněž nepřezkoumatelné, neboť žalovaný neuvedl úvahy, kterými se řídil při výkladu právních předpisů.
8. Žalobce dále namítal, že rozhodnutí žalovaného neodpovídalo okolnostem daného případu. Žalovaný argumentoval nálezy Ústavního soudu ze dne 23.11.2010, sp.zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 09.10.2008, 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 zcela pominul, že v daném případě šlo o sporné správní řízení, které se řídí zcela

jinou právní úpravou. Žalobce v postavení navrhovatele nebyl správním úřadem a ve sporném řízení nerozhodoval mocensky, a nehájil ani 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 16.06.2011, sp.zn. III. ÚS 958/11.

9. Žalobce rovněž napadenému rozhodnutí vytknul, že v něm žalovaný nesprávně interpretoval odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 13.08.2012, sp.zn. II. ÚS 2396/09. V případě statutárních měst je sice dán předpoklad existence jejich dostatečného materiálního a personálního vybavení k tomu, aby byly schopny 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 úvaze ignoroval (v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 23.11.2010, sp.zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13.08.2012, sp.zn. II. ÚS 2396/09), že se v daném případě nejednalo o spor o majetek, ale o spor o vydání majetku, na který mu vznikl nárok až ukončením členství ve svazku obcí. Žalovaný vůbec neposuzoval, zda zřízení pracovního místa kvůli jednomu dočasnému sporu bude levnější než outsourcing advokáta. Nesprávnost a nezákonnost závěrů žalovaného potvrdilo i usnesení Ústavního soudu ze dne 16.06.2011, sp.zn. III. ÚS 958/11. Kromě odborné erudice advokáta je jeho přidanou hodnotou na rozdíl od zaměstnanců žalobce také zkušenost z účasti na sporných řízeních a psychická dispozice s tím související. Namísto posouzení, zda vybavení magistrátu žalobce dvěma právníky je dostatečným personálním a materiálním vybavením samo o sobě, a zda je adekvátní předmětu a povaze řízení, žalovaný bez dalšího konstatoval, že to není relevantní.
10. Žalovaný při vypořádání námitky 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. Správní orgán I. stupně přitom vedl řízení déle než 2 měsíce a žalovaný 3 měsíce. Žalovaný tedy potřeboval k zaujetí stanoviska k právní povaze dané smlouvy více než 2 měsíce. Žalovaný pominul, že předmětný typ řízení je zcela ojedinělý, jakož i to, že i SVKJ byl ve správním řízení sporném zastupován advokátem. Napadené rozhodnutí je tak zjevně účelové, když na jedné straně považuje řízení za natolik mimořádně obtížné, výjimečné a rozsáhlé i pro specializovaný orgán státní správy, na druhé straně je považuje za triviální pro účely zastoupení žalobce advokátem. Přirovnání správního řízení sporného k soudnímu řízení neobstojí ani z toho důvodu, že soudy běžně přiznávají obcím, a dokonce i statutárním městům, nárok na náhradu nákladů soudního řízení.
11. Žalovaný ani 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 v rámci dobré správy přispívat k odstraňování sporů mezi účastníky. Nenese-li SVKJ žádné nebezpečí náhrady nákladů řízení žalobci, povzbuzuje jej to k tomu, aby na jeho náklady porušoval svou právní povinnost k jeho vypořádání.
12. Žalobce namítal, že ve svých podáních uplatňoval důkazní návrhy, přičemž 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.

13. S ohledem na vše výše uvedené proto žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce ze dne 04.06.2018

14. V reakci na zrušení výše specifikovaného usnesení rozsudkem Nejvyššího správního soudu bylo krajskému soudu doručeno dne 04.06.2018 rozsáhlé a značně se opakující vyjádření žalobce, jež mělo podpořit již uplatněné žalobní body. Žalobce nejprve upozornil, že Ústavní soud svým nálezením ze dne 23.11.2010, sp.zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 13.08.2012, sp.zn. II. ÚS 2396/09, vytýčil kritéria posuzování důvodu zvláštního zřetele hodného, záležejícího v jedinečných okolnostech během řízení najevo vyšších. Ve vztahu k těmto kritériím žalobce uvedl, že prejudiciální otázkou, na jejímž vyřešení závisela jeho úspěšnost jako navrhovatele ve správním řízení sporném, bylo, zda je smlouva o založení SVKJ jako svazku obcí smlouvou veřejnoprávní či soukromoprávní. V době před podáním návrhu ve správním řízení sporném žalobce tuto otázku vyřešil ve prospěch veřejnoprávní smlouvy o založení svazku obcí. Potřeba kvalifikovaného právního zastoupení při řešení této otázky byla dána již skutečností, že zdejší soud, jehož vysoká kvalifikovanost je dána jeho ústavní funkcí, posoudil tuto otázku odlišně od žalobce a přitom právně nesprávně. Teprve poté, co tuto prejudiciální otázku vyřešil s konečnou závazností Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22.03.2018, č.j. 4 As 269/2017-97, bylo najisto postaveno, že žalobce posoudil tuto otázku ve správním řízení sporném správně. Jak Městský soud v Praze, tak i Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích přiznaly žalobci nárok na náhradu nákladů řízení v plné výši. Přitom žalobce nikdy v těchto řízeních nevystupoval v procesním postavení účastníka, který musí být povinně zastoupen advokátem. Ačkoliv se jednalo o náklady řízení soudního, předmětem těchto řízení bylo posouzení správnosti žalobcovy řešení prejudiciální otázky již ve správním řízení. Okolnost, že se posouzením předmětné prejudiciální otázky zabýval Městský soud v Praze, Nejvyšší správní soud, zdejší soud i zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., jakož i postup žalovaného, který je specializovaným pracovištěm odvolacího správního orgánu, ukazují na to, že tato otázka netvořila relativně běžnou agendu žalobce, nebyla již několik let řešena ustáleným způsobem a k jejímu řešení nedochází rok co rok. Tyto skutečnosti jsou dostatečným podkladem pro odůvodnění aktivního zastupování advokátem, jehož právní pomoc posloužila k řešení právní otázky. Pokud by žalobce již ve správním řízení sporném nevyužil pomoc advokáta, s vysokou pravděpodobností by neposoudil prejudiciální otázku správně, a nebyl by tak ani úspěšný v soudních řízeních. Bylo nutné i zabezpečit jednotu právního zastoupení žalobce ve všech řízeních a jejich stupních s vypořádáním žalobce a SVKJ souvisejících. Při fluktuaci zaměstnanců obcí, zvláště na právních úsecích, bylo logické, že si žalobce zabezpečil jednotu právního zastoupení právě advokátem. Žalobcem obmyslený advokát přitom musel splňovat podmínku dostatečné teoretické erudice a také schopnosti skloubit vysokou odbornost jak v oblasti majetkového práva, tak i v oblasti správního práva hmotného a procesního. Takové odborné schopnosti se od zaměstnanců obcí ani teoreticky neočekávají.
15. Žalobce dále přiznal, že mohl veřejnoprávní smlouvu uzavřít bez zastoupení advokátem, přičemž byl stejně způsobilý k tomu, aby smlouvu vypověděl. Meritem správního řízení

však bylo majetkové vypořádání žalobce a SVKJ. Poukázal na to, že pokud se mohou i sami soudci dopustit nesprávného právního posouzení věci, pak je důvodné očekávat, že ani úředníci žalobce v samostatné působnosti takových kvalit nedosahují.

16. Žalobce rovněž uznal, že kdyby správní řízení a následná soudní řízení probíhala jedno za druhým vždy po nabytí právní moci předchozího, bylo by možné i účelné nechat se zastupovat pouze v prvním takovém řízení a dále pouze opisovat právní argumentaci silami jeho úředníků. Správní a soudní řízení však probíhala souběžně, a proto bylo v zájmu žalobce nechat se zastupovat advokátem ve všech řízeních. S tím souvisí i otázka psychické odolnosti právního zástupce žalobce, která byla vystavena velice masivní nezákonné rozhodovací praxi žalovaného. Vysoká psychická odolnost je jednou z kvalit, která je vlastní právě advokátům, nikoliv úředníkům obcí.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

17. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 20.08.2018 prakticky převzal odůvodnění napadeného rozhodnutí, které soud nepovažoval za účelné transkribovat. Nad rámec pouze konstatoval, že žalobní námitky považuje za nedůvodné, přičemž dále odkázal na závěry Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 30.09.2014, č.j. 8 A 47/2010-95. Závěrem proto navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

V. Replika žalobce

18. Nad rámec znovu se opakuje textu obsaženého v podání žalobce ze dne 04.06.2018 žalobce především uvedl, že nemá tabulkové místo zaměstnance pro takového specialistu, který by splňoval podmínku teoretické erudice, schopnosti skloubit vysokou odbornost v majetkovém i správním právu hmotném a procesním. Podle jeho znalostí takové místo nemá ani žádné jiné statutární město.
19. Žalovaný je ústřední orgán státní správy, jehož oprávnění ke kontrolní činnosti ve vztahu k výkonu samostatné působnosti obcí vyplývá přímo ze zákona. Lze tedy očekávat, že žalovaný si vytvoří adekvátní materiální a personální předpoklady pro to, aby svou funkci vykonával řádně a tak, aby to posilovalo důvěru v instituce právního státu a jeho efektivitu. I přesto žalovaný svým dlouhodobým nezákonným rozhodováním výrazně zkomplikoval a zpomalil vypořádání žalobce a SVKJ. Ačkoliv žalovaný argumentuje povinností žalobce vytvořit 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 neplní.
20. Žalobce rovněž poznamenal, že bez znalosti nejen dvou konkrétních správních řízení sporných, jejichž nicotnost byla předmětem soudních řízení, ale bez znalosti všech souvislostí by nebylo možné efektivní zastupování žalobce v řízení o ústavní stížnosti, kde je stanoveno povinné kvalifikované zastoupení advokátem. V této souvislosti se tak věcně a právně projevuje nutnost zastupování žalobce advokátem, a to od počátku sporů se SVKJ.
21. Žalobce dále poukázal na skutečnost, že žalovaný v jistém okamžiku zcela změnil svou rozhodovací praxi a zaujal k prejudiciální otázce věcné příslušnosti správních úřadů k vedení řízení o vydání rozhodnutí o sporech ze smlouvy o založení SVKJ zcela opačné stanovisko.

22. Praxe správních úřadů evidentně povzbuzuje SVKJ k tomu, aby nevypořádala žalobce dobrovolně ani na věcném majetku v hodnotě cca 1,2 miliardy Kč, ani na peněžitých nárocích v celkové výši jistiny přesahující 600 milionů Kč, jakož i k tomu, aby v příslušných řízeních obstruoval tak, že ani po téměř 6 letech není jediného pravomocného rozhodnutí. SVKJ se opakovaně domáhal toho, aby žalobce změnil personální složení týmu, který byl usnesením příslušného orgánu pověřen mediačním jednáním se SVKJ o jeho nárocích. Členem mediačního týmu byl advokát a zástupce primátora žalobce. Pokud by byly pověřeny vedením mediace úřední osoby, lze mít za to, že vedení žalobce by složení mediačního týmu na základě obvinění SVKJ skutečně změnilo. Právě přítomnost při jednáních advokáta a náměstka primátora je však zárukou, kterou úřední osoby žalobci dát nemohou.

VI. Průběh jednání – 28.11.2018

23. Žalobce nad rámec svých předchozích podání doplnil, že od doby podání správní žaloby v roce 2014 se vyvíjela praxe správních soudů, a to jak Městského soudu v Praze, tak i Nejvyššího správního soudu a zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. Otázky, které byly v roce 2014 předmětem sporu mezi účastníky správního řízení, byly jednoznačně postaveny najisto. Jednalo se o veřejnoprávní povaha svazku obcí i smlouvy o založení svazku obcí a jeho stanov, jakož i příslušnost správních úřadů k vedení správních řízení o sporech z veřejnoprávních smluv a sporech, které s veřejnoprávní smlouvou souvisejí. Rozhodnutí výše zmiňovaných soudů byla výsledkem procesní aktivity právního zástupce žalobce. Ve věci vedené Městským soudem v Praze pod sp.zn. 11 A 181/2015 se tento soud vyjádřil v tom směru, že věc je natolik složitá, že si zasluhuje přiznání nákladů soudního řízení.
24. Žalobce měl v době vydání rozhodnutí dva právníky, kteří připravovali materiály pro jednání rady a zastupitelstva. Pokud žalovaný předpokládal, že žalobce disponuje spoustou právníků, měl si ve správním řízení tuto skutečnost zjistit a dotázat se, co konkrétní právníci žalobce dělají. Kdyby se žalobce měl personálně pro spor zabezpečit, musel by pracovní právně angažovat minimálně dva odborníky, a to na civilní a správní právo. Je otázkou, jestli by pracovní zařazení dvou právníků z tohoto důvodu bylo pro žalobce levnější než zvolení si advokáta pro zastupování. Bez ohledu na obsáhlost sporů by totiž případní zaměstnanci žalobce nebyli spory vytíženi. Zaměstnání dvou právníků by z hlediska nákladů žalobce bylo neúčelné a jednalo by se o řešení jednostranné, neboť by si tyto náklady nemohl logicky účtovat. Tímto by byla porušena i rovnost zbraní, neboť SVKJ je od počátku zastoupen advokátem. Tyto skutečnosti byly dostatečným důvodem pro to, aby si žalobce zvolil jako svého zástupce právě advokáta, který je nadto psychicky odolnější nežli zaměstnanec.
25. Žalobce zdůraznil, že řešená věc je natolik originální, složitá a ekonomicky významná, že si vyžaduje kvalifikované právní zastoupení advokátem.
26. Žalovaný k věci uvedl, že pokud si žalobce nezajistí kvalifikované zaměstnance a musí si najmout advokáta, musí si jej taky zaplatit a toto nemá jít na vrub druhého účastníka řízení. Zaměstnání právníci správního orgánu nemusí být nikterak specializovaní, ale mají správní orgán zastupovat ve všech právních záležitostech.
27. Náměstek primátora žalobce, jenž se k ústnímu jednání dostavil, k věci uvedl, že žalobce nebyl po svém dobrovolném vystoupení ze SVKJ ve stanoveném termínu řádně

vypořádán, a tudíž se obrátil na advokáta. Nedokázal si představit, že by právníci žalobce obsáhli předmětnou problematiku a byli v řízeních úspěšní. Dále potvrdil, že v rozhodné době pracovali na magistrátu dvě právničky, jedna se zaměřením na obecní právo, druhá pomáhala majetkovému odboru. I v současnosti žalobce vede další spory, kde je zastoupen jinou advokátní kanceláří, neboť je velmi složité získat kvalifikovaného právníka z důvodu velké konkurence a omezených prostředků k jeho zaplacení. Žalobci tedy nezbývá nic jiného, než být zastoupen advokátní kanceláří.

28. Následně soud přečetl podstatný obsah rozsudků Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, jež žalobce založil do spisu. Zbývající žalobcem navržené důkazy soud pro jejich nedůvodnost zamítl.

VII. Posouzení věci krajským soudem

29. Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 s.ř.s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s) a jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
30. Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1, § 65 a následujících s.ř.s. v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s), ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
31. Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů.
32. Přednostně se zdejší soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že se jí musí zabývat i tehdy, pokud by to žalobce nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí logicky nelze věcně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí tedy obvykle bývá překážkou posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek, což však v daném případě nenastalo.
33. Žalobcem byla namítána nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. K nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů uvedl Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 26.02.1993, sp.zn. 6 A 48/92, SJS 27/0, SP č. 27/1994, že: „*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 předešlé 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.*“
34. Při výkladu pojmu „nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu“ vyšel zdejší soud dále i z konstantní judikatury vztahující se k nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí,

která je shrnuta např. v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2011, č.j. 2 As 85/2011-170 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kde je mj. uvedeno: „K vymezení rozsahu přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí přispěl Ústavní soud, který např. v nálezu ze dne 11.04.2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 45, nález 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 rovněž v nálezu ze dne 17.12.2008, sp.zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na nalus.usoud.cz) také 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.“* V tomto nálezu Ústavní soud dále vyslovil, 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 vypořádaly 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. nález ze dne 20.06.1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 3, nález 34, str. 257, a nález ze dne 26.06.1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 8, nález 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 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 bylo nepřezkoumatelné, protože by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

35. 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, 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 takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.07.2005, č.j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, a také rozsudek ze dne 29.07.2004, č.j. 4 As 5/2003-52). Obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2007, č.j. 1 Afs 53/2007 - 34, bylo vysloveno, že *„(...) je povinností soudu stranám sporu ozřejmit, jakými úsudky byl veden a k jakým závěrům dospěl“*. V této souvislosti lze také poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.01.2008, 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“. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost pak lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.12.2003, č.j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS). Také správní rozhodnutí lze považovat za nepřezkoumatelné buď pro nedostatek důvodů, nebo pro nesrozumitelnost. Stejně závěry je tak třeba zásadně vztáhnout i na rozhodnutí správních orgánů.

36. Krajský soud neshledal žádnou z vad, pro kterou by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, ať už pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). Pokud žalobce namítá, že se žalovaný nedostatečně vypořádal se všemi důvody uvedenými v odvolání, resp. se všemi navrhovanými důkazy k prokázání v odvolání tvrzených skutečností, je třeba připomenout, že mu žádný právní předpis nestanoví povinnosti vypořádávat námitky či jednotlivé důkazy ve stejné struktuře, v jaké žalobce podal odvolání. Je pouze na žalovaném, aby odvolací námitky či navržené důkazy vypořádal, logicky odůvodnil a argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů.
37. To se ve zde projednávaném případě stalo a soud proto nemůže přisvědčit žalobci ani v jednom z jeho odkazů na vady, které by vedly k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný se v dostatečné míře, zcela zřetelně a srozumitelně vyjádřil ke všem žalobcem uplatněným odvolacím námitkám, přičemž žádnou odvolací námitku neopomenul. Zdejší soud má taktéž za to, že zamítnutí jednotlivých odvolacích námitek zdůvodnil a srozumitelně uvedl, co jej vedlo k závěru napadeného rozhodnutí.
38. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vyjádřil ke všem žalobcem navrženým důkazům. Na str. 18 napadeného rozhodnutí uvedl: *„Ministerstvo vnitra dále konstatuje, že nepřistoupilo k provádění důkazů v podobě návrhu smlouvy o majetkovém vypořádání mezi navrhovatelem a odpůrcem ze dne 4. března 2014 a její přílohy č. 8, neboť má za to, že jejich provedení by s ohledem na výše uvedené závěry nemělo z hlediska řízení o odvolání žádný význam.“*
39. Žalobce rovněž namítal nepřezkoumatelnosti spočívající v neuvedení úvahy, kterými se žalovaný řídil při aplikaci právní úpravy, která na věc nedopadá. K tomu soud uvádí, že žalovaný se úvaze, na základě které dovodil, že je možné podpůrně vycházet z judikatury vyšších soudů k aplikaci s.ř.s. a o.s.ř. týkající se náhrady nákladů řízení věnoval v části V/1 na stranách 12 a 13 napadeného rozhodnutí.
40. Krajský soud proto uzavřel, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí, stejně jako prvostupňového rozhodnutí, je tak seznatelné, které otázky správní orgány považovaly za rozhodné. Vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jež v napadeném rozhodnutí vyslovil žalovaný, je zřetelná. Napadené rozhodnutí proto krajský soud považuje za

přezkoumatelné. Ostatně sám žalobce s tímto rozhodnutím polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné, a skutečnost, že se závěry žalovaného nesouhlasí, nutně neznamená, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

41. Ve světle těchto skutečností považuje krajský soud námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí za nepřipadnou. Přistoupil proto k posouzení podstaty projednávané věci.
42. Pokud se týká žalobcem zmíněné věcné nesprávnosti v označení prvostupňového rozhodnutí v rozhodnutí napadeném, pak se skutečně jedná toliko o chybu v psaní, což uváděl i žalobce. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že předmětem posouzení žalovaného bylo právě prvostupňové rozhodnutí, byť nesprávně specifikované.
43. Žalobce dále žalovanému vytýkal překročení jeho působnosti, neboť potvrdil celé rozhodnutí, ačkoliv byl odvoláním napaden jen výrok II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dle názoru soudu se nepochybně jedná o jisté formální pochybení žalovaného, nicméně napadené rozhodnutí je nutné vždy hodnotit jako celek. Ze záhlaví, výrokové části i odůvodnění napadeného rozhodnutí je v tomto ohledu evidentní, že žalovaný svým napadeným rozhodnutím rozhodoval výhradně o odvolání proti výroku II. prvostupňového rozhodnutí týkajícího se nepřiznání náhrady nákladů řízení. Jestliže žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí po zamítnutí odvolání žalobce proti výroku II. prvostupňového rozhodnutí chybně uvedl, že se prvostupňové rozhodnutí (jako celek) potvrzuje, považuje tento postup žalovaného soud v souladu se žalobcem za pochybení, avšak natolik formálního charakteru, že neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.
44. I absenci výroku o náhradě nákladů odvolacího řízení v napadeném rozhodnutí lze označit za formální pochybení žalovaného v rozporu s ustanovením § 141 odst. 11 správního řádu. Ani v tomto případě se nejedná o takové pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Z výroku napadeného rozhodnutí a jeho odůvodnění je zřejmé, že žalovaný neuznal za účelně vynaložené náklady ani náklady na zastoupení advokátem uplatněné v řízení před správním orgánem I. stupně. Lze pak dovodit, že nebyly-li požadované náklady žalobce na zastoupení advokátem uznány žalovaným za účelně vynaložené v prvostupňovém řízení, nebyly by žalobci přiznány ani v odvolacím řízení, ve kterém jeho odvolání nebylo vyhověno. Je přitom rovněž otázkou, zda a případně jak tento nesprávný postup žalovaného zasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce. Žalobce přitom uznal, že tento nedostatek nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ani této žalobní námitce proto zdejší soud nemohl vyhovět, ačkoliv považoval za potřebné apelovat na žalovaného, aby se do budoucna takových, byť formálních, pochybení vyvaroval.
45. Žalobce spatřoval nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že mu jako úspěšnému účastníku sporného řízení podle ustanovení § 141 správního řádu nebyla přiznána náhrada nákladů vynaložených na zastoupení zvoleným advokátem.
46. Podle ustanovení § 141 odst. 11 správního řádu *ve sporném řízení přiznává 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 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.

47. V dostupné judikatuře týkající se náhrady nákladů řízení vynaložených státem či územním samosprávným celkem na zastoupení advokátem se nejčastěji objevují dvě skupiny případů, na něž rovněž žalobce a žalovaný poukázali.
48. Do první skupiny lze zařadit situace, kdy správní orgány v řízení před soudem hájí své 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“ (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2003, č.j. 6 A 76/2001-41).
49. 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 09.10.2008, sp.zn. I. ÚS 2929/07, jež byl pro argumentaci 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 07.07.2009, sp.zn. II. ÚS 2257/08, 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.
50. Oba tyto přístupy však Ústavní soud v posledních letech částečně korigoval, když zvolil víceméně střední přístup, vyjádřený nejjasněji v nálezu pléna ze dne 17.04.2013, 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 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.“* (srov.

nález Ústavního soudu ze dne 02.03.2010, sp.zn. IV. ÚS 3243/09, či usnesení Ústavního soudu ze dne 15.10.2013, sp.zn. IV. ÚS 2237/13).

51. Ze strany Ústavního soudu tak byla formulována zásada, 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. Plénium se přitom ztotožnilo s názorem vyjádřeným v nálezu ze dne 13.08.2012, 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 06.06.2013, sp.zn. I. ÚS 4229/12, 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 prokem, vyžadující znalosti cizího práva, event. jazykové znalosti apod. V takových případech lze shledat postup orgánu státní správy, který zvolí pro své zastupování advokáta, který se na danou problematiku např. specializuje, za adekvátní“.
52. Postavení žalobce v nyní posuzovaném sporném řízení se však od obou výše popsanych 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 obsáhle zabýval Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 22.03.2018, č.j. 4 As 269/2017-97, ze dne 14.02.2018, č.j. 10 As 258/2017-176, jakož i ze dne 19.04.2018, č.j. 10 As 213/2014-187, když vzal v úvahu rovněž závěry zvláštního senátu v jeho usnesení ze dne 21.05.2008, č.j. Konf 31/2007-82.
53. Podle ustanovení § 20a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění účinném v době uzavření zakladatelské smlouvy, *obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí (dále jen „svazky“). Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon.*
54. Podle ustanovení § 20a odst. 2 zákona o obcích *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.*
55. Podle ustanovení § 20a odst. 3 zákona o obcích *obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla.*
56. Podle ustanovení § 20a odst. 4 zákona o obcích se obce *nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování občanů.*
57. Podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. r) zákona o obcích *do samostatné působnosti obce patří zejména čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod.*

58. Podle ustanovení § 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 zákon.*
59. Zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 písm. r) zákona o obcích lze podřadit pod pečovatelskou správu, jíž statutární města v rámci své samostatné působnosti naplňují veřejný zájem spočívající v zabezpečení základních hygienických potřeb. Jak přitom uzavřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14.02.2018, č.j. 10 As 258/2017-176: „*Smlouva o založení dobrovolného svazku obcí uzavření 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.*“
60. Postavení stran veřejnoprávní smlouvy tedy není shodné s postavením účastníků soukromoprávního vztahu. Statutární město v daném případě vykonává veřejnou správu ve své samostatné působnosti, když 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 (v daném případě přesahující 52 milionů Kč), 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 přirovnat k postavení spotřebitele běžně uzavírajícího či vypovídajícího kupní smlouvy, aniž by oplýval hlubšími právními znalostmi, když 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 (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.09.2014, č.j. 8 A 47/2010-95).
61. Soud se plně ztotožnil s názorem žalovaného, že pokud žalobce v pozici účastníka veřejnoprávní smlouvy byl smlouvu za určitého právního stavu schopen uzavřít, pak byl nepochybně 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 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 bez hlubší znalosti celé problematiky, neboť tímto způsobem není možné povinnosti stanovené žalobci v jeho samostatné působnosti zužovat. Podle názoru soudu vstup a rovněž i vystoupení žalobce ze SVKJ je nutno posuzovat jako jeden celek, s jehož problematikou měl být žalobce již od samého počátku odborně obeznámen a schopen účinně s využitím vlastních sil reagovat na veškeré z tohoto právního jednání vyplývající skutečnosti. Se skutečností, resp. možnostmi, že vypořádání žalobce a SVKJ v budoucnosti může být při vystoupení ze svazku procesem složitým, dlouhodobým a náročným, měl

tedy žalobce již při samotném podpisu veřejnoprávní smlouvy počítat. Krajský soud nepochybně, že žalobce jakožto statutární město má možnost svěřit svou procesní obranu do rukou zvoleného advokáta namísto vlastních zaměstnanců. Takový postup je nicméně nutné vnímat jako manažerské rozhodnutí žalobce a náklady z takového zastoupení advokátem nelze přenášet na druhého účastníka správního řízení. Žalobce si totiž plnění svých povinností měl být schopen zajistit prostřednictvím vlastních zaměstnanců.

62. Jak již soud zmínil výše, mělo by statutární město být k plnění tohoto úkolu vyplývajícího z jeho samostatné působnosti vybaveno jak prostředky z veřejného rozpočtu (z nichž ostatně hradil náklady zastoupení zvoleným advokátem), tak rovněž personálně. Žalobce by proto měl být po celou dobu naplňování smlouvy schopen s využitím vlastního personálního aparátu projevovat účelnou, profesionální a kvalifikovanou procesní obranu, a to i při uplatňování majetkových nároků souvisejících s naplňováním činnosti a i vystoupením žalobce ze SVJK. Jak přitom správně poznamenal v průběhu ústního jednání žalobce, tak má veřejnoprávní povinnost pečovat o svůj majetek bez ohledu na to, co se děje v celé veřejné či státní správě. Žalobce by si tedy měl zajistit takové personální vybavení, aby byl vždy schopen účinně a kvalifikovaně reagovat i na případnou fluktuaci svých zaměstnanců a dopředu s ní jako s hrozící možností počítat. Na danou věc je nutné nahlížet objektivně a statutární město má být k povinnostem vyplývajícím mu mj. z jeho pečovatelské správy dostatečně a kvalifikovaně vybaveno.
63. Žalobce rovněž argumentoval tím, že z důvodu nedostatku v oblasti personální a materiálního vybavení vstoupil do SVKJ, který jimi na rozdíl od žalobce disponoval. K tomu soud uvádí, že 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 tuto 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. Je přitom třeba znovu zopakovat, 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.
64. I z rozsudku Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 30. 9. 2014, č. j. 8 A 47/2010-95 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.“*
65. Soud 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 byla běžnou součástí jeho agendy související se zajišťováním zásobování vodou a odváděním a čištěním odpadních vod na svém území v rámci samostatné působnosti statutárního města, k níž je žalobce věcně i personálně dostatečně vybaven prostředky z veřejného rozpočtu, a náklady externího zastoupení prostřednictvím zvoleného advokáta nebyly potřebné

k účelnému uplatňování nebo bránění jeho práva ve smyslu ustanovení § 141 odst. 11 správního řádu.

66. Pokud se týká žalobcem zmiňovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22.03.2018, č.j. 4 As 269/2017-97, a ze dne 14.02.2018, 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 29.06.2017, č.j. 11 A 148/2015-83, kterými byly žalobci v soudním řízení týkajícím se nyní posuzované věci mezi týmiž účastníky přiznány náklady v plné výši, je nutné poznamenat, že se zdejší soud domnívá, že jak Nejvyšší správní soud, tak i Městský soud v Praze, tento závěr vyslovily, bez toho aniž by se jakkoli blíže zabývaly povahou žalobce jakožto statutárního města či případnou složitostí projednávané věci v celé její šíři. V odůvodnění svých rozhodnutí uvedly toliko obecné zdůvodnění svého výroku o přiznání náhrady nákladů soudního řízení s odkazem na úspěch ve věci. Krajský soud nezjistil, že by se ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud a Městský správní soud jakkoli zabývaly hodnocením složitosti dané věci a povahy žalobce, avšak právě posouzení těchto skutečností a na to navazující závěry považoval zdejší soud za nezbytné pro řádné rozhodnutí ve věci. Za takové situace se proto krajský soud necítí být uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu (případně Městského soudu v Praze) vázán, a naopak se v odůvodnění svého rozsudku pokusil s nastolenou otázkou vypořádat.

VIII. Závěr a náklady řízení

67. Optikou shora učiněného náhledu je proto zřejmé, že postup žalovaného nevybočil z rámce zákonem stanovených právních hledisek. Skutkový stav věci byl tedy zjištěn v souladu s ustanovením § 3 správního řádu. Soud neshledal ve správním řízení žádná procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.
68. Soud tak neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
69. Výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení jsou odůvodněny ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a žalobce nebyl v řízení úspěšný, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení.
70. Soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. 11. 2018

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu