



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

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

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

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

2) **Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí,**
se sídlem Žižkova 93, Jihlava,
zastoupen JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem
se sídlem Kvestorská 337/5, Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17.8.2015 č.j. MV-16239-35/VS-2014

t a k t o :

I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17.8.2015 č.j. MV-16239-35/VS-2014
se z r u š u j e a v ě c s e v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 27 499,65 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal zrušení rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17.8.2015 č.j. MV-16239-35/VS-2014, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16.1.2015 č.j. MV-133471-68/ODK-2013, kterým bylo rozhodnuto tak, že se ruší výrok I. a II. rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, oddělení ostatních správních činností, ze dne 12.9.2013 č.j. KUJI 61198/2013, sp.zn. OOSČ 448/2013 OOSC/25, a věc se vrací krajskému úřadu k projednání, a to z důvodu nicotnosti rozhodnutí uvedeného krajského úřadu.
2. Žalobce v podané žalobě namítal, že napadené rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise, nebyl zjištěn obsah smlouvy o založení Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, jeho stanovy, skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu s obsahem spisu. Dále namítal, že nebyly zjištěny všechny významné okolnosti pro rozhodnutí, věc byla nesprávně posouzena a odůvodnění neobsahuje úvahy, kterými se žalovaný řídil při hodnocení podkladů a interpretaci právní úpravy. Dále namítal nesprávné právní posouzení a skutečnost, že se žalovaný nevypořádal se všemi námitkami žalobce. Napadené rozhodnutí akceptovalo prvostupňové rozhodnutí, ve kterém došel správní orgán k závěru, že krajský úřad nebyl příslušný v přezkoumávané věci vůbec rozhodovat, když veřejnoprávní smlouva může obsahovat i prvky soukromoprávní s tím, že majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí jsou soukromoprávními vztahy. Spory ze soukromoprávních vztahů mohou správní orgány řešit pouze tehdy, jestliže je tak stanoveno zvláštními zákony, což se v posuzovaném případě nestalo. S tímto právním odůvodněním žalobce nesouhlasí. Napadené rozhodnutí pojednává o smlouvě o založení svazku obcí, aniž správní orgán posoudil charakter a obsah této smlouvy, smlouva přitom neobsahuje žádné ujednání o majetkových vztazích mezi svazkem obcí a členskými obcemi, lze se jen domnívat, že žalovaný pod pojmem smlouva o založení svazku obcí označené smlouvou, ale také stanovy jako její nedílnou součást. Odůvodnění je nedostatečné, rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Stejně tak se správní orgány nezabývaly otázkou, zda smlouva, popřípadě některá její část není absolutně neplatná. Napadené rozhodnutí neobsahuje odkaz na ustanovení platné právní úpravy, která byla použita pro odůvodnění napadeného rozhodnutí, prosté použití odkazu na soudní rozhodnutí je nedostatečné. Žalobce dále namítal nesprávnou interpretaci usnesení zvláštního senátu č.j. Konf 13/2010-7 ze dne 9.10.2010, které se dotýká veřejnoprávní smlouvy subordinační podle § 161 správního řádu, nikoli smlouvy koordinační podle § 160 správního řádu. Jde o významnou odlišnost, ze které je nutno dovodit, že majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí jsou vztahy veřejnoprávními. Dále žalobce s odkazem na usnesení zvláštního senátu ze dne 19.10.2010 č.j. Konf 13/2010-7 namítal, že zvláštní senát se při posuzování věci, jež byla předmětem jeho jednání, zabýval vztahem mezi veřejnoprávní částí smlouvy a

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

soukromoprávní částí smlouvy, která spočívala v poskytnutí bezúročné půjčky v daném případě na rozdíl od věci posuzované zvláštním senátem se vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu podle zákona č. 274/2001 Sb. zřizují a provozují ve veřejném zájmu, majetkoprávní vztah, který byl mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí založen veřejnoprávní smlouvou, je vztahem veřejnoprávním.

3. Žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.12.2010 sp.zn. 23 Cdo 318/2009, v němž se Nejvyšší soud zabýval věcnou souvislostí mezi veřejnoprávní smlouvou a poskytnutím plnění v jejím rámci se zdůrazněním nutnosti zvažovat povahu konkrétního právního vztahu. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že pokud je takové jinak soukromoprávní plnění přímým důsledkem veřejnoprávní povahy smlouvy, má i toto plnění veřejnoprávní povahu. Tak tomu bylo i v případě žalobce, kdy jeho nárok na vydání dotčeného majetku věcně souvisí s jeho členstvím, ukončením členství ve svazku obcí a vypořádáním po ukončení tohoto členství. Napadené rozhodnutí vychází z nesprávného právního názoru o soukromoprávním prvku. Žalobce dále poukázal na nedostatečné vypořádání se s argumentací žalobce usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 4.11.2014 č.j. 54 Co 480/2014-226, který dospěl k závěru, že smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí je smlouvou veřejnoprávní, jde o koordinační smlouvu podle § 160 správního řádu. Spor vzniklý na základě této smlouvy pak lze považovat za spor z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 141 správního řádu. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17.8.2015 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
4. Žalovaný ve vyjádření popsal dosavadní průběh řízení, poukázal na zahájení nezkumného řízení ve vztahu k rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12.9.2013 s tím, že rozhodnutí o zastavení nezkumného řízení ze dne 26.8.2014 bylo k rozkladu Vodárenské akciové společnosti a.s. zrušeno s tím, že správní orgán vycházel z rozsudku zvláštního senátu ze dne 19.10.2010 č.j. Konf 13/2010-74, ve kterém bylo poukázáno na to, že je třeba posuzovat části veřejnoprávní smlouvy podle jejího obsahu a pokud některá tato část má soukromoprávní povahu, je k řešení sporu z této části veřejnoprávní smlouvy příslušný civilní soud. Následně pak bylo rozhodnutí Krajského úřadu Vysočina rozhodnutím žalovaného ze dne 16.1.2015 zrušeno se závěrem, že jde z důvodu věcné nepřislušnosti správního orgánu o rozhodnutí nicotné. Na tomto návrhu setrval ministr vnitra i v napadeném rozhodnutí ze dne 17.8.2015. Dle názoru žalovaného nešlo k porušení § 2 odst. 4 správního řádu, žalobce směřuje změnu právního názoru správního orgánu v určitém bodu v čase, která je obecně přípustná a její zapovězení by vytvářelo nutnost setrvávat na nesprávných právních závěrech se situací, kdy správní orgán bez důvodu rozhoduje podobné případy rozdílným způsobem. Žalovaný poukázal na rozdílnou úpravu ve starém a novém zákoně o obcích, nesouhlasí s námitkou žalobce o nutném postupu podle § 50 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb. Napadené rozhodnutí je přezkoumatelné jsou z něho zřejmé důvody, proč bylo rozhodnuto daným způsobem. Žalovaný nepostupoval tak, že by pouze citoval judikaturu, z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, proč např. argumentaci Krajského soudu v Brně nepovažoval žalovaný za relevantní. Navrhl zamítnutí podané žaloby s tím, že žalobce jako správní orgán nemá právo na náhradu nákladů řízení za zastoupení advokátem, neboť schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je integrální součástí řádného výkonu státní správy, správní orgán je dostatečně vybaven vlastními kvalifikovanými pracovníky.

5. K vyjádření žalovaného podal žalobce repliku ze dne 11.6.2016 v níž se vyjádřil k jednotlivým tvrzením žalovaného se zdůrazněním charakteru smlouvy o vytvoření svazku obcí s tím, že setrval na podané žalobě.
6. Právo osoby mající postavení osoby zúčastněné na řízení využila Vodárenská akciová společnost a.s. a Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí.
7. Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí, jako osoba zúčastněná na řízení, ve vyjádření k podané žalobě projevila nesouhlas s podanou žalobou. Uvedl, že zákonnosti zakladatelské smlouvy svazku a obcí se v minulosti zabýval jak krajský úřad, tak Ministerstvo vnitra, konkrétně ve sdělení odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ze dne 10.5.2010 č.j. MV-22824-6/ODK-2010, ve kterém zdůraznil princip smluvní volnosti. Tato smlouva byla provedena jako důkaz při ústním jednání, které se konalo 4.4.2014 za účasti žalobce. Správní orgány nejsou oprávněny přezkoumávat tyto smlouvy, neplatnost právního úkonu může konstatovat pouze příslušný soud. Pokud jde o charakter zakladatelské smlouvy svazku obcí, má za to, že jde o zakladatelské právní jednání soukromého práva, přičemž spory, vyplývající a související s vystoupením členské obce z dobrovolného svazku obcí, vždy řešily jako soukromoprávní soudy, včetně Nejvyššího soudu. Poukázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.zn. 28 Cdo 3122/2012, sp.zn. 28 Cdo 4243/2007, argumentace žalobce je překonaná a neodpovídá právním předpisům. Dále zdůraznil, že vlastnictví vodovodů a kanalizací není a nemůže být považováno za pečovatelskou správu, nejde o úkoly svěřené do působnosti v oblasti veřejné správy. K usnesení zvláštního senátu sp.zn. Konf 13/2010 uvedl, že žalobce usnesení účelově dezinterpretuje, naopak toto usnesení potvrzuje právní názor žalovaného. Z rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.zn. 23 Cdo 318/2009 pak vyplývá, že předmětný spor byl krajským úřadem posouzen chybně, když spory vyplývající z občanskoprávního majetkového vztahu mají řešit soudy. Usnesení Krajského soudu v Brně sp.zn. 54 Co 480/2014 se pak týkal skutkové a právně jiné situace a nevyjadřovalo se k právní povaze smlouvy o založení svazku a jednotlivých sporů, které z této smlouvy vyplývají. krajský soud v odůvodnění usnesení pouze konstatoval, že domnělý nárok žalobce na vydání bezdůvodného obohacení nemůže být sporem ze smlouvy o založení svazku obcí, proto se nezabýval právní povahou smlouvy o založení svazu obcí a sporu souvisejících. Námitky o nejednotném rozhodování žalovaného považuje osoba zúčastněná na řízení za účelové, vývoj právního názoru orgánu veřejné moci v čase je obecně přípustný, nepředstavuje žádný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, ke změně právního názoru ministra vnitra nikdy nedošlo. Navrhl zamítnutí podané žaloby.
8. Vodárenská akciová společnost a.s. ve vyjádření k podané žalobě poukázala na vyjádření Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, poukázala na to, že zákonnost zakladatelské smlouvy byla Ministerstvem vnitra přezkoumávána, ačkoliv osoba zúčastněná na řízení je přesvědčena, že k tomu ministerstvo nebylo oprávněno. Žalobce v průběhu řízení nikdy své členství ve Svazku nezpochybňoval. Zakladatelská smlouva Svazku není veřejnoprávní smlouvou, jde o jednání soukromého práva, spory z nich vyplývající vždy řešili jako soukromoprávní spory obecné soudy, včetně Nejvyššího soudu. Žalobce účelově dezinterpretuje obsah usnesení zvláštního senátu ze dne 9.10.2010 č.j. Konf 13/2010-7, když je z něho zřejmé, že soukromoprávní spory vyplývající z údajné veřejnoprávní smlouvy je oprávněn rozhodovat příslušný obecný soud. Osoba zúčastněná na řízení se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že rozhodnutí krajského úřadu je nicotné, navrhla zamítnutí podané žaloby.

9. Žalobce v podání ze dne 12.4.2016 zaslal vyjádření ke stanovisku Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko jako osoby zúčastněné na řízení. Projevil nesouhlas s obsahem stanoviska osoby zúčastněné na řízení, setrval na stanoviscích, které vyjádřil v jednotlivých námitkách v podané žalobě.
10. Při jednání u Městského soudu v Praze setrvali účastníci řízení na svých stanoviscích. Zástupce žalobce poukázal na to, že otázka charakteru předmětné smlouvy již byla vyřešena, odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp.zn. 10 As 258/2017 a sp.zn. 4 As 269/2017 (všechny zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nss.cz), ve kterých Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětná smlouva je smlouvou veřejnoprávní a spory z této veřejnoprávní smlouvy nemá řešit soud, nýbrž je dána pravomoc správního orgánu. Otevřenou otázkou zůstala otázka, zda lze rozhodnutí vydané ve sporném řízení podle správního řádu přezkoumávat v rámci přezkumného řízení. Žalobce má za to, že tomu tak není. Zbývající námitky byly výše uvedenými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu již vyřešeny. Zástupce žalovaného poukázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a písemné vyjádření k podané žalobě s tím, že trvá na zamítnutí podané žaloby, a pokud jde o náklady řízení, poukázal na to, že žalobce jako správní orgán je vybaven dostatečně odbornými pracovníky, proto nebylo právní zastoupení třeba. Zástupce osoby zúčastněné na řízení Vodárenské akciové společnosti a.s. odkázal na písemné vyjádření k podané žalobě, shodně tak učinil i zástupce Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, který odkázal na písemné vyjádření se zdůrazněním, že setrává na stanovisku, že majetkový spor měly řešit v této věci civilní soudy, má za to, že odporuje ústavnímu právu, aby spory z předmětné smlouvy řešil správní orgán v jednom stupni. Osoby zúčastněné na řízení navrhly zamítnutí podané žaloby.
11. Městský soud v Praze přezkoumal na základě podané žaloby z hlediska uplatněných námitek napadené rozhodnutí, po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že dne 2.7.1993 byla uzavřena zakladatelská smlouva svazku obcí za účelem zásobování obcí pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod. Z tohoto svazku žalobce posléze vystoupil a obrátil se návrhem na Krajský úřad Kraje Vysočina o zahájení sporného správního řízení mezi žalobcem (jako navrhovatelem) a Svazem vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazkem obcí (jako odpůrcem) o uložení povinnosti vydat vodovody a kanalizace, které na základě jednotlivých smluv převedl navrhovatel na odpůrce, dále se domáhal vydání originálu majetkové a provozní dokumentace vložených věcí a stanovení povinnosti odpůrce uhradit náklady řízení.
13. Rozhodnutím Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 12.9.2013 č.j.: KUJI 61198/2013, sp.zn. OOSČ 448/2013 OOSC/25 bylo výrokem č. I. určena povinnost odpůrce vydat navrhovateli vodovody a kanalizace specifikované a umístěné vedle tohoto výroku, a to do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, výrokem č. II. byla určena povinnost odpůrce vydat navrhovateli originály majetkové a provozní dokumentace vodovodů a kanalizací uvedených ve výroku č. I. v rozsahu dle ustanovení § 5 zákona č. 274/2001 Sb. do 3 dnů od právní moci rozhodnutí a výrokem č. III. bylo rozhodnuto tak, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.
14. Ministerstvo vnitra usnesením ze dne 10.12.2013 č.j. MV-133471-13/ODK-2013 zahájilo přezkumné řízení podle § 95 odst. 1 správního řádu vůči výrokům č. I. a č. II. rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 12.9.2013 2013 č.j.: KUJI 61198/2013, sp.zn.

OOSČ 448/2013 OOSC/25 (dále též „rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12.9.2013“), a to na základě podnětu Vodárenské akciové společnosti a.s. .

15. Rozhodnutím ze dne 26.8.2014 č.j. MV-133471-62/ODK-2013 bylo Ministerstvem vnitra rozhodnuto o zastavení přezkumného řízení. Na základě rozkladu, podaného proti rozhodnutí ze dne 26.8.2014 rozhodl ministr vnitra svým rozhodnutím ze dne 12.9.2014 tak, že rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 26.8.2014 o zastavení přezkumného řízení zrušil a věc vrátil Ministerstvu vnitra k novému projednání s tím, že i veřejnoprávní smlouva obsahuje soukromoprávní prvky, k jejichž řešení je příslušný soud.
16. Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 16.1.2015 č.j. MV-133471-68/ODK-2013 bylo rozhodnuto tak, že: I. Výrok č. I. a výrok č. II. rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 12.9.2013 č.j. KUJI 61198/2013, sp. zn. OOSČ 448/2013 OOSC/25 se ruší a věc se vrací Krajskému úřadu k projednání ve smyslu § 97 odst. 3 správního řádu, a to z důvodu nicotnosti rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 12.9.2013 č.j. KUJI 61198/2013, sp.zn. OOSČ 448/2013 OOSC/25. II. Účinky tohoto rozhodnutí Ministerstva vnitra nastávají ve smyslu § 99 odst. 2 správního řádu ode dne právní moci rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 12.9.2013 č.j. KUJI 61198/2013 sp.zn. OOSČ 448/2013 OOSC/25. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný konstatoval průběh dosavadního řízení a s odkazem na vázanost rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu konstatoval, že krajský úřad nebyl příslušný v přezkoumávané věci rozhodovat, neboť majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí, který byl založen veřejnoprávní smlouvou, jsou vztahy soukromoprávními, přičemž poukázal i na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 9.10.2010 č.j. Konf 13/2010-7, který možnost, aby veřejnoprávní smlouva obsahovala prvky soukromoprávní i veřejnoprávní konstatoval. Protože nicotnost rozhodnutí krajského úřadu vyšla najevo až v průběhu vedení přezkumného řízení s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2013 č.j. 7 As 100/2010-65 dospěl k závěru, že nicotnost není v konečném důsledku nic jiného, než těžká vada zákonnosti, tudíž je možno zrušit nicotné rozhodnutí krajského úřadu pro jeho nezákonnost.
17. Proti tomuto rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16.1.2015 podal žalobce rozklad, který byl zamítnut rozhodnutím ministra vnitra ze dne 17.8.2015 č.j. MV-16239-35/VS-2014. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán podrobně konstatoval dosavadní průběh řízení se zdůrazněním, že podstata argumentace navrhovatele, obsažená v rozkladu, spočívá v tom, že smlouva o zřízení dobrovolného svazku obcí a jeho stanovy mají veřejnoprávní povahu. Ministr setrvává na závěru, že pokud smlouva o zřízení dobrovolného svazku obcí obsahuje soukromoprávní i veřejnoprávní prvky, je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu jen ta část, která obsahuje veřejnoprávní prvky a jen k této části smlouvy se vztahuje příslušnost správních orgánů rozhodovat spory ve smyslu § 169 správního řádu. V posuzovaném případě jde o rozhodování sporu z té části smlouvy o zřízení dobrovolného svazku obcí, která obsahuje soukromoprávní prvky, proto k řešení sporu je dána příslušnost soudů. Jestliže správní orgán o takovém sporu rozhoduje, jde ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu o rozhodnutí nicotné pro nedostatek pravomoci, neboť k jeho vydání nebyl správní orgán věcně příslušný. Dále poukázal na průběh správního řízení, respektování práv účastníků řízení s tím, že neshledal za důvodnou argumentaci právním názorem Krajského soudu v Brně, neboť jde o případ odlišný.
18. Proti tomuto rozhodnutí směřuje žaloba.

19. Z výše uvedeného je zřejmé, že podstatou žalobních námitek je otázka, zda vztahy, ve vztahu k nimž se žalobce v postavení navrhovatele před krajským úřadem domáhal rozhodnutí krajského úřadu s odkazem na zakladatelskou smlouvu ze dne 2.7.1993, jsou vztahy soukromoprávními, k jejichž rozhodnutí je příslušný soud, nebo veřejnoprávními, k jejichž rozhodnutí je příslušný správní orgán.
20. Zakladatelská smlouva byla uzavřena dne 2.7.1993, tedy za účinnosti zákona o obcích č. 367/1990 Sb., který byl účinný do 11.11.2000. Podle § 20a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. ve znění, účinném v době uzavření zakladatelské smlouvy, mohly obce vytvářet dobrovolné svazky obcí. Postavení svazků, jejichž vznik a zánik byl upraven zvláštním zákonem, poznámka pod čarou odkazovala na starý občanský zákon, konkrétně ustanovení § 20f, podle něhož k ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu mohou právnické osoby vytvářet zájmová sdružení právnických osob. Podle § 22 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb. mohly být předmětem činnosti svazku obcí jen pravomoci obce uvedené v ustanovení § 14 odst. 1 písm. n) písm. p) a písm. r) s tím, že svazek může zakládat právnické osoby k plnění úkolů, pro něž byl vytvořen. Podle § 14 odst. 1 písm. r) zákona č. 367/1990 Sb., na který je odkazováno v ustanovení § 20a odst. 2 tohoto zákona, do samostatné působnosti obce patří zejména čistota obce, odvoz komunálních odpadů a jejich nezávislá likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Podle § 14 odst. 3 zákona č. 367/1990 obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla.
21. Vzhledem k tomu, že k vystoupení žalobce ze svazku obcí došlo poté, kdy zákon č. 367/1990 Sb. o obcích pozbyl platnosti, resp. byl nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, je vhodné zmínit, že i tato nová právní úprava obsahuje ustanovení o tom, že obce mají právo být členy dobrovolného svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů (§ 49 zákona č. 128/2000 Sb.), demonstrativně je uveden i předmět činnosti svazku obcí (§ 50 zákona č. 128/2000 Sb.), současně je v ustanovení § 151 odst. 4 tohoto zákona uvedeno, že svazky obcí podle tohoto zákona jsou i dobrovolné svazky obcí, které byly dobrovolnými svazky obcí ke dni účinnosti tohoto zákona.
22. S existencí veřejnoprávních smluv, uzavíraných územními samosprávnými celky, počítá i ustanovení § 160 odst. 6 správního řádu, podle něhož mohou územní samosprávné celky vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Podle § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra.
23. V daném případě je zřejmé, že zakladatelskou smlouvou ze dne 2.7.1993, která byla uzavřena podle § 20a a násl. zákona č. 367/1990 Sb., byl založen svazek obcí za účelem zabezpečení činnosti v oblasti vodovodů a kanalizací, respektive za účelem činností spočívajících v zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod.
24. Charakterem předmětné zakladatelské smlouvy se zabýval Městský soud v Praze ve věci vedené pod sp.zn. 11 A 148/2015 (rozsudek ze dne 29.6.2017 č.j. 11A 148/2015-83), ve kterém konstatoval, že dobrovolný svazek obcí je specifickou právnickou osobou, která je svou povahou veřejnoprávní, tudíž i zakladatelská smlouva je veřejnoprávní smlouvou a vztahy mezi členy svazku, byť by se jednalo o vztahy ryze majetkové, jsou vztahy veřejnoprávními. Jak Městský soud v Praze v uvedeném rozsudku konstatoval, je na

subjektech provádějících veřejnou správu, jakým způsobem budou provádět vzájemnou spolupráci v rámci koordinační smlouvy, což mohou činit buď jako samostatné subjekty nebo mohou vytvořit novou právnickou osobu. Městský soud zdůraznil, že účelem členství ve svazku je ochrana a prosazování společných zájmů členských obcí s tím, že zákonodárce vytvořil zvláštní právní úpravu sdružování obcí, byť ne zcela komplexní, když v zákoně č. 367/1990 Sb. použil odkaz na úpravu zájmového sdružení právnických osob a v novém zákoně o obcích, v zákoně č. 128/2000 Sb. použil odkaz na úpravu spolku a smlouvy o společnosti. Městský soud v Praze dovodil, že z toho je zřejmý úmysl zákonodárce přisoudit dobrovolným svazkům obcí určitou specifickou povahu, přičemž nelze souhlasit s tím, že odkaz na soukromou právní úpravu právnických osob bez dalšího znamená soukromoprávní povahu dobrovolného svazku obcí. Soud zdůraznil zvláštní povahu dobrovolného svazku obcí, kdy členem mohou být výhradně obce nikoli jiné právnické osoby. S právním názorem, který byl vyjádřen Městským soudem v Praze v uvedeném rozsudku, se zdejší senát plně ztotožňuje.

25. Charakterem této zakladatelské smlouvy ze dne 2.7.1993 se zabýval i Nejvyšší správní soud, který rozhodoval o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze dne 29.6.2017 č.j. 11A 148/2015-83 a který v rozsudku ze dne 14.2.2018 č.j. 10 As 258/2017-176 zcela jednoznačně uzavřel, že tato smlouva „..... je smlouvou veřejnoprávní, o nárocích z takové smlouvy je oprávněn rozhodnout správní orgán podle § 141 správního řádu. Mezi takové nároky patří i nároky vyplývající ze stanov svazku, jakož i nároky založené valnou hromadou svazku“.
26. Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru o důvodnosti žalobní námitky, v níž žalobce namítal veřejnoprávní charakter zakladatelské smlouvy a veřejnoprávní charakter vztahů z této smlouvy vyplývajících. Právní názor žalovaného o soukromoprávním charakteru vztahů, které posoudil jako majetkové, soud neshledal správným. Důvodným byl tedy shledán žalobní bod, ve kterém žalobce tvrdil nesprávné právní posouzení.
27. Pokud jde o námitky spočívající v nesprávné interpretaci usnesení zvláštního senátu ze dne 9.10.2010 č.j. Konf 13/2010-7, je nutno poukázat na již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2018 č.j. 10 As 258/2017-176, který se uvedeným usnesením zvláštního senátu podrobně zabýval a zdůraznil, že zvláštní senát rozhodoval ve věci, ve které v rámci veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby byla uzavřena i další smlouva, a to smlouva o půjčce. To znamená, že byly uzavřeny dvě smlouvy, byť byly písemně patrně součástí jedné listiny. Smlouva o veřejné službě nevyžadovala, aby byla zároveň uzavřena smlouva o půjčce, jednalo se proto o dva na sobě právně nezávislé smluvní vztahy, které se od sebe lišily svou povahou, když na jedné straně šlo o smlouvu veřejnoprávní (v případě smlouvy o veřejném závazku) a soukromoprávní (v případě smlouvy o půjčce). V případě zakladatelské smlouvy ze dne 2.7.1993 Nejvyšší správní soud konstatoval, že aby bylo možno právní závěry zvláštního senátu vztáhnout i na tuto smlouvu, bylo by nutno učinit závěr o tom, že u jednání o stanovách svazku a též usnesení valné hromady jsou součástí jiného smluvního vztahu, než vztahu založeného veřejnoprávní smlouvou o založení svazku. Takový závěr učinit nelze, nepochybně se nejedná o dvě smlouvy, stanovy byly podle § 20g občanského zákona povinnou náležitostí smlouvy uzavřené podle § 20f tohoto zákona. Podle § 20h musely stanovy obsahovat i úpravu majetkových poměrů, vznik a zánik členství, práva a povinnosti členských obcí. Z toho vyplývá, že nároky plynoucí ze stanov, nároky založené valnou hromadou svazku, která má svůj původ ve stanovách, jsou neoddělitelné od smlouvy o dobrovolném svazku

obcí a jako takové mají tyto nároky veřejnoprávní povahu. Námitku o nesprávné aplikaci uvedeného usnesení zvláštního senátu žalovaným soud shledal důvodnou.

28. Pokud o námitky spočívající v nerespektování právní závěrů v rozsudcích Nejvyššího správního soudu sp.zn. 23 Cdo 318/2009 a 33 Cdo 926/2006, lze odkázat na to, co zde bylo již uvedeno ohledně důvodnosti námitky o nesprávném posouzení věci žalovaným správním orgánem. Shodně s odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29.6.2017 č.j. 11A 148/2015-83 považuje soud za potřebné poukázat na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25.2.2016 č.j. Konf 10/2015-11, v němž zvláštní senát mimo jiné uvedl, že *výklad pojmu „sporů z veřejnoprávních smluv“ ostatně odpovídá i smyslu a účelu rozdělení pravomoci mezi orgány rozhodující v oblasti veřejného práva (zde správní orgány) a v oblasti práva soukromého (zde soudy rozhodující v občanském soudním řízení). „Soubor“ práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, respektive soustavou orgánů. Je tedy zásadně třeba v pochybnostech vykládat ustanovení o pravomocích rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní či naopak soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno vždy jeden orgán.* V dané věci je zřejmé, že žalobce uplatnil u krajského úřadu nároky, které zcela zjevně souvisí s právními vztahy, které byly založeny či vyplývají z veřejnoprávní smlouvy (vydání vodovodů a kanalizací a originálu majetkové a provozní dokumentace těchto vodovodů a kanalizací), proto je k rozhodnutí o celém souboru nároku žalobce požadovaných v souvislosti s jeho vystoupením ze svazku obcí příslušný správní orgán, nikoliv soud v civilním řízení. S ohledem na výše uvedený závěr nelze tedy rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12.9.2013 považovat za nicotné.
29. Námitky, spočívající v tom, že žalovaný se nevypořádal s právními závěry, obsaženými v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1.12.2010 sp.zn. 23 Cdo 318/2009, neshledal soud důvodnými. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný vyjádřil svůj závěr o tom, že smlouva o zřízení svazku obcí obsahovala prvky soukromoprávní i veřejnoprávní a přiklonil se ke stanovisku, že nároky požadované žalobcem v této věci jsou soukromoprávního charakteru. Nelze tedy dospět k závěru, že žalovaný by se nevypořádal s argumentací žalobce, žalovaný zaujal svůj právní názor o možných dvojích nárocích z jedné veřejnoprávní smlouvy (soukromoprávní a veřejnoprávní) a na tomto stanovisku setrval. Soud nesdílí názor o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z uvedeného důvodu, byť při přezkoumání napadeného rozhodnutí právní názor žalovaného, který byl v napadeném rozhodnutí vyjádřen, nepovažuje za správný. Napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, samotná skutečnost, že odůvodnění napadeného rozhodnutí neodkazuje na konkrétní právní ustanovení nezpůsobuje nepřezkoumatelnost, když je zřejmé, jakými úvahami byl žalovaný veden a jaký závěr učinil, byť tak činil převážně s odkazem na judikaturu.
30. Důvodnou neshledal soud ani námitku, v níž žalobce poukazuje na porušení ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, když sám žalobce akceptuje, že je možné odchýlení od dosavadního právního názoru, podmínkou však je řádné odůvodnění této změny. V daném případě má soud za to, že změna původního právního názoru byla dostatečným způsobem odůvodněna, nedošlo k porušení zásady předvídatelnosti rozhodnutí, byť soud nakonec dospěl k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí v důsledku nesprávného právního názoru.

31. Obdobně nedůvodnou shledal soud námitku, v níž žalobce poukazoval na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4.11.2014 č.j.54 Co 480/2014-226, když je zřejmé, že žalobce zdůrazňuje obecný závěr, aniž by reflektoval konkrétní předmět řízení s tím, že žalovaný svůj právní názor vyjádřil a samotná stručnost stanoviska nezakládá nezákonnost rozhodnutí.
32. Pro úplnost k námitkám, které jsou obecně uvedeny pod bodem III žaloby, soud ve shodně obecné poloze uvádí, že neshledal důvodnou námitku, v níž žalobce poukazuje na to, že napadené rozhodnutí potvrdilo prvostupňové rozhodnutí, ačkoliv nemá oporu ve správním spise, když není zřejmé, v čem tvrzený nedostatek spočívá. Obdobně to platí o námitce, v níž žalobce poukazoval na to, že prvostupňový orgán nezjistil všechny okolnosti významné pro rozhodnutí ve věci, neboť není patrné, jaké významné okolnosti měly být zjištěny. K námitce o nezjištění obsahu smlouvy o založení ve svazku obcí a nedostatečném zjištění skutkového stavu, je nutno poukázat na předmět řízení v této věci. V dané věci byla posuzována otázka, zda krajský úřad byl oprávněn rozhodovat o nárocích, které žalobce uplatnil z titulu zakladatelské smlouvy o svazku obcí. Předmětem řízení tedy nebylo rozhodování o existenci nároků žalobce na jím požadované plnění. V daném případě bylo nesporné, že došlo k uzavření zakladatelské smlouvy ze dne 2.7.1993, kterou byl založen svazek obcí za účelem zabezpečení činnosti v oblasti vodovodů a kanalizací a o vymáhání nároků, které se opíraly o tuto smlouvu, respektive o dokumenty související (stanovy, usnesení valné hromady), proto nebylo třeba skutkový stav více zjišťovat. K dalším obecně uplatněným námitkám o tom, že nebyla použita k posouzení věci platná právní úprava, rozhodnutí nebylo řádně odůvodněno a vychází z nesprávného právního posouzení, lze odkázat na to, co bylo uvedeno výše s tím, že námitku o nesprávném právní posouzení soud shledal důvodnou. Pokud žalobce poukazuje v této části obecně na to, že se žalovaný nevypořádal s námitkami žalobce jako účastníka řízení, není jisté z této žaloby zřejmé, jaké konkrétní námitky má žalobce na mysli.
33. Pokud jde o stanoviska osob zúčastněných na řízení, je zřejmé, že zaujaly právní názor vycházející z napadeného rozhodnutí, totiž závěr o tom, že spor ze zakladatelské smlouvy v této věci má soukromoprávní charakter. Jak již bylo výše uvedeno, soud se s tímto stanoviskem neztotožnil, když při posuzování důvodnosti podané žaloby v této věci vycházel zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2018 č.j. 10 As 258/2017-176, ve kterém Nejvyšší správní soud zcela nepochybně a jednoznačně uzavřel, že smlouva o založení dobrovolného svazku obcí, jejímž předmětem bylo zabezpečení zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod, je smlouvou veřejnoprávní s tím, že o nárocích z takové smlouvy je oprávněn rozhodovat správní orgán podle § 141 správního řádu. Mezi takové nároky patří i nároky vyplývající ze stanov svazku, jakož i založené valnou hromadou svazku. Z tohoto důvodu také soud shledal žalobu důvodnou.
34. Při jednání u soudu zástupce žalobce uvedl, že nebyla vyřešena otázka, zda lze vést přezkumné řízení ve věcech, v nichž bylo rozhodnuto o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Tato námitka nebyla v žalobě uplatněna. Uplatněna byla až při jednání dne 16.11.2018, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Proto se soud touto opožděnou námitkou nezabýval (§ 72 odst. 1, § 71 odst. 2 s.ř.s.).
35. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce měl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení přísluší. Náklady řízení spočívají v odměně za právní zastoupení za 5 úkonů právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, replika ze dne 11.1.2016 k vyjádření žalovaného, replika ze dne

12.4.2016 k vyjádření osoby zúčastněné, účast na ústním jednání u soudu), 5x režijní paušál po 300 Kč (§ 7, § 9, § 11 a § 13 vyhl. č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Náklady dále představují cestovné advokáta ve výši 2 165 Kč (při použití osobního automobilu Brno-Praha a zpět) a promeškaný čas za 10 půlhodin na cestě Brno-Praha a zpět (tedy 1 000 Kč). Odměna za zastupování představuje celkem částku 17 000 Kč, k tomu přísluší náhrada cestovného ve výši 2 165 Kč, náhrada za promeškaný čas ve výši 1 000 Kč. Celkem tedy 20 165 Kč. Z této částky pak přísluší daň z přidané hodnoty v částce 4 234,65 Kč, celkem 24 399,65 Kč. Náklady řízení představují i částku 3 000 Kč za soudní poplatek zaplacený z podané žaloby. Konečná částka nákladů řízení představuje částku 27 499,65 Kč. Vzhledem k návrhu žalovaného, aby soud nepřiznal žalobci náhradu nákladů řízení, když jde o správní orgán, který disponuje dostatečně kvalifikovanými pracovníky, soud uvádí, že tuto argumentaci neshledal relevantní. Žalobce v této věci nevystupoval v pozici správního orgánu, který by obhajoval své vlastní rozhodnutí či jiný úkon. Žalobce vystupoval v pozici obce, která sama byla účastníkem správního řízení, proto soud shledal její právní zastoupení opodstatněným.

36. Osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení neuplatnily, proto soud o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení nerozhodoval samostatným výrokem. Pro úplnost považuje za vhodné konstatovat, že podle § 60 odst. 5 s.ř.s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. S přihlédnutím k tomu, že v daném případě osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost neuložil, pokud se vyjadřovaly k žalobě, uplatňovaly tak pouze své právo. Nebyly tedy splněny podmínky stanovené zákonem proto, aby osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů řízení mohly být přiznány.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

V Praze dne 16. listopadu 2018

JUDr. Hana V e b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu