



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce: **Město Trutnov**, se sídlem Slovanské náměstí 165, 541 16 Trutnov, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, za účasti: **Obec Chotěvice**, se sídlem Chotěvice 275, 543 76 Chotěvice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. prosince 2014, č.j. MV-26832-19/ODK-2014, **t a k t o** :

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I. **Předmět sporu**

Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 26. 9. 2014, č.j. 21146/VZ/2012-25. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně zrušil veřejnoprávní smlouvu o výkonu části přenesené působnosti ze dne 17. 12. 2012 uzavřenou na základě § 190 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební

zákon“), mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení, neboť tato veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy.

II. Obsah žaloby

S tím ovšem žalobce ve včas podané žalobě nesouhlasil. V jejím úvodu konstatoval, že předmětnou veřejnoprávní smlouvou se zavázal, že jeho městský úřad, který je obecným stavebním úřadem, bude vykonávat působnost stavebního úřadu i na území obce Chotěvice. Krajský úřad, který dříve vyslovil s předmětnou smlouvou souhlas, tuto smlouvu zrušil v domněnání, že je vázán právním názorem žalovaného. Zrušení veřejnoprávní smlouvy odůvodnil tak, že ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona, na němž bylo uzavření předmětné veřejnoprávní smlouvy založeno, je ustanovením v praxi nepoužitelným, neboť nestanoví, jaký správní orgán by měl veřejnoprávní smlouvu schválit, když ustanovení § 63 zákona o obcích použít nelze, a ani správní řád příslušnost k jejímu schválení nestanoví.

Dle žalobce byl tímto, jakož i napadeným rozhodnutím žalovaného, který se se závěry prvoinstančního správního orgánu ztotožnil, zkrácen na svých právech, zejména v právu na samosprávu garantovaném mu ustanovením čl. 8 Ústavy a v právu na spravedlivý proces garantovaném mu ustanovením čl. 36 Listiny a ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobní námitky specifikoval následně.

1. V prvé z nich poukázal na to, že již v řízení před krajským úřadem mu doporučoval posoudit, zda je vůbec příslušný soulad předmětné veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy přezkoumat s ohledem na znění § 165 odst. 5 a 169 odst. 1 písm. c) správního řádu. Teprve pokud krajský úřad dojde k závěru, že je správním orgánem společně nadřízeným oběma smluvními stranám, tedy jak žalobci, tak obci Chotěvice, může též uzavřít, že je ve smyslu § 165 odst. 5 správního řádu správním orgánem příslušným přezkoumat soulad předmětné veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy.

K tomu krajský úřad v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že zahájení přezkumného řízení je podloženo podnětem žalovaného (který je bezesporu nadřízeným orgánem ve vztahu ke krajskému úřadu), z něhož nepřímě vyplývá, že krajský úřad je k tomuto přezkumnému řízení příslušný, dále že zahájení přezkumného řízení bylo k odvolání žalobce přezkoumáno žalovaným, který nepříslušnost krajského úřadu neshledal, a že příslušnost k provedení přezkumného řízení je založena § 165 správního řádu ve spojení s § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Žalobce s uvedenou argumentací nesouhlasí. Ustanovení § 163 odst. 1 písm. b) správního řádu se týká veřejnoprávních smluv, kde smluvními stranami jsou obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, přičemž množné číslo vyjadřuje požadavek, aby takové obce byly nejméně dvě. Mezi smluvními stranami předmětné veřejnoprávní smlouvy je toliko jediná obec, která není obcí s rozšířenou působností, a tou je obec Chotěvice. Žalobce totiž je obcí s přenesenou působností, jak vyplývá z § 17 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, v platném a účinném znění. Na předmětnou veřejnoprávní smlouvu tedy citovaný § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu dle mínění žalobce nedopadá.

Nadále je tedy přesvědčen, že krajský úřad je příslušný k přezkoumání předmětné veřejnoprávní smlouvy jedině v návaznosti na předchozí zjištění, že je společně nadřízený smluvními stranám. Na tuto zásadní a klíčovou námitku žalovaný v rozhodnutí o odvolání nereagoval.

2. Dále vyjádřil žalobce přesvědčení, že předmětná smlouva byla uzavřena v souladu s právními předpisy.

Její zákonný základ spatřuje v ustanovení § 190 odst. 2 věty první stavebního zákona. Toto ustanovení dává obci, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem, oprávnění uzavřít s jakoukoliv jinou obcí veřejnoprávní smlouvu o tom, že její stavební úřad bude vykonávat svou působnost i pro tuto jinou obec. Zakládá tedy oprávnění dvou obcí, z nichž alespoň jedna má takový obecní úřad, který je obecným stavebním úřadem, uzavřít spolu tento druh veřejnoprávní smlouvy. Uvedené ustanovení nestanoví jako podmínku, že u obou obcí musí jejich obecní úřad být i stavebním úřadem.

Veřejnoprávní smlouvy uzavírané dle § 190 stavebního zákona dle názoru žalobce představují další typ veřejnoprávní smlouvy, jiný než který je upraven v § 63 zákona o obcích. Vyplyvá to mimochodem již z toho, že předmětem smluv podle § 63 zákona o obcích nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí (§ 63 odst. 1 věta druhá zákona o obcích). Další rozdíl mezi oběma druhy veřejnoprávních smluv spatřuje v tom, že zatímco smlouvy dle § 63 zákona o obcích mohou spolu uzavírat pouze obce ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, tak smlouvy dle § 190 stavebního zákona mohou spolu uzavřít dvě obce na území České republiky, přičemž není vůbec rozhodné, kde se v rámci území České republiky nacházejí; mohou je tedy uzavírat například i obce z různých krajů. S tím souvisí i další rozdíl, totiž že § 190 stavebního zákona nestanoví, který správní orgán je oprávněn takovouto veřejnoprávní smlouvu schválit, a vlastně ani neříká, že k jejímu uzavření je zapotřebí nějakého souhlasu, čímž celou tuto problematiku plně přenechává správnímu řádu, zatímco § 63 zákona o obcích jednoznačně stanoví, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu. Žalobce je z těchto důvodů přesvědčen, že při uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 190 stavebního zákona se § 63 zákona o obcích neaplikuje vůbec, ani podpůrně. Jedná se o jiný druh veřejnoprávních smluv.

3. Žalobce dále nesouhlasil s názorem krajského úřadu, že právní úprava veřejnoprávní smlouvy dle § 190 odst. 2 stavebního zákona zcela postrádá samostatnou procesní úpravu, takže je v praxi nepoužitelná, resp. že stavební zákon nestanoví, který správní orgán by měl předmětnou dohodu schválit, a že toto nevyplývá ani ze správního řádu.

K tomu uvedl, že je zapotřebí se důkladně zamyslet, zda k uzavření předmětné veřejnoprávní smlouvy je vůbec nějakého souhlasu zapotřebí, či nikoliv. Je sice pravdou, že správní řád o souhlasu nadřízeného orgánu v § 160 odst. 5 hovoří, na druhou stranu ale odkaz z ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona do správního řádu se vztahuje spíše jen k samotnému uzavření smlouvy, tedy k ustanovením § 163 – 164 správního řádu. Z ustanovení § 164 odst. 3 správního řádu pak vyplývá, že zákon toto schválení někdy vyžaduje, a jindy naopak nikoliv. Pokud tedy stavební zákon žádné schválení předmětné veřejnoprávní smlouvy

nevyžaduje, a správní řád má být použit jen co do ustanovení § 163 – 164, mělo by se spíše dospět k závěru, že žádného schválení zapotřebí není.

Pro případ, že by soud chápal odkaz z ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona do správního řádu šířeji (stejně jako žalobce), a došel tak k závěru, že předmětná veřejnoprávní smlouva vyžaduje schválení, žalobce uvedl následující:

Procesní úprava včetně určení orgánu příslušného k udělení souhlasu je obsažena ve správním řádu, jak ostatně přímo § 190 odst. 2 výslovně stanoví, viz slova věty první za středníkem „přitom postupuje podle správního řádu“. Podle ustanovení § 160 odst. 5 správního řádu platí, že veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou osoby uvedené v odstavci 1 vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Skutečnost, že krajský úřad je nadřízeným správním orgánem jak pro žalobce, tak pro obec Chotěvice, je mj. základní podmínkou, aby vůbec byl příslušným správním úřadem k přezkoumání souladu předmětné veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Pokud krajský úřad nadřízeným správním orgánem vůči oběma obcím není, neměl přezkumné řízení vůbec zahajovat. Žalobce se ale domnívá, že Krajský úřad Královéhradeckého kraje nadřízeným správním orgánem jak pro něj, tak pro obec Chotěvice, skutečně je.

Odpověď na otázku, jaký správní orgán je nadřízeným správním orgánem obce (ve smyslu § 160 odst. 5 správního řádu) totiž přináší, ač se to Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje i žalovanému zdá problematické, § 178 odst. 1 věty druhé správního řádu. Toto ustanovení konkrétně říká, že neurčuje-li zvláštní zákon, který správní orgán je nadřízeným správním orgánem, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

Jako nadřízený orgán tedy přichází v úvahu dle žalobce buď krajský úřad nebo Ministerstvo vnitra.

Následně formuloval žalobce argumenty, které považoval za klíčové:

Zabýval se nejprve otázkou, jaký správní orgán rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí obce v samostatné působnosti. Uvedl, že množina případů, kdy právní předpis říká, že rozhoduje obec (nikoliv např. obecní úřad), je malá, nicméně není prázdná. Přínejmenším sem patří rozhodování obce v řízeních o správních deliktech podle ustanovení § 58 zákona o obcích. Dle § 67 odst. 1 písm. a) zákona o krajích krajský úřad přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak. Dle názoru žalobce právě toto ustanovení říká, kdo je odvolacím orgánem ve vztahu k obci jako takové.

Dále se věnoval otázce, který správní orgán podle zákona vykonává nad obcí dozor. Dospěl k jednoznačné odpovědi, že podle ustanovení § 123 - § 124 zákona o obcích vykonává dozor nad výkonem samostatné působnosti obce Ministerstvo vnitra.

Následně žalobce shrnul, že nadřízeným správním orgánem obcí je buďto krajský úřad, který podle zákona (§ 67 odst. 1 písm. a) zákona o krajích) rozhoduje o odvolání, popřípadě Ministerstvo vnitra, které podle zákona (§ 123 a § 124 zákona o obcích) vykonává dozor nad výkonem samostatné působnosti obce.

Z toho vyvodil, že pro obce v rámci jednoho kraje je společně nadřízeným orgánem nepochybně krajský úřad, pro obce z různých krajů pak Ministerstvo vnitra.

Vyjádřil proto přesvědčení, že Krajský úřad Královéhradeckého kraje je ve smyslu ustanovení § 169 odst. 1 písm. c) správního řádu nadřízeným orgánem jak pro obec Chotěvice, tak pro žalobce, neboť obě tyto obce leží na jeho území, a byl proto oprávněn udělit souhlas s uzavřením předmětné veřejnoprávní smlouvy. Předmětná veřejnoprávní smlouva tak byla uzavřena zcela v souladu s právními předpisy a Krajský úřad Královéhradeckého kraje nepochybil, když ji schválil, nicméně pochybil následně, když ji svým rozhodnutím zrušil. Stejně tak pochybil žalovaný, když prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

4. Žalobce dále vyjádřil domněnku, že s ohledem na dikci ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona je oprávněn uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že jeho úřad pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu. Vzhledem k tomu, že stavební zákon dává žalobci toto oprávnění uzavřít veřejnoprávní smlouvu, a současně nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí dle § 8 zákona o obcích, že jde o samostatnou působnost (o samosprávu).

S ohledem na ustanovení § 13 odst. 5 stavebního zákona není pochyb, že agenda stavebního úřadu spadá do působnosti přenesené; to ale nic nemění na argumentaci ohledně uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 190 odst. 2 stavebního zákona v působnosti samostatné. Žalobce je, na rozdíl od žalovaného, přesvědčen, že uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 190 odst. 2 stavebního zákona spadá nepochybně do působnosti samostatné, nikoliv přenesené.

Jelikož stavební zákon zavedl oprávnění obcí uzavřít v samostatné působnosti veřejnoprávní smlouvu dle § 190 odst. 2, existuje na straně obcí, jako územních celků, jejichž právo na samosprávu vyplývá přímo z Ústavy, i legitimní očekávání, že tohoto zákonného oprávnění budou moci využít. Je tak povinností státu, aby o takovém legitimním očekávání rozhodnul udělením či neudělením souhlasu – jedná se o povinnost (funkci) státu. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 5/04, nemůže nastat situace, že by stát nebyl schopen plnit své funkce tím, že konkrétní věc je odmítána všemi orgány, které by o ní mohly rozhodnout. Ve světle uvedeného nálezu Ústavního soudu neobstojí dle žalobce tvrzení, že příslušný orgán v dané věci není. S ohledem na změnu postoje krajského úřadu vznikl stav podobný negativnímu kompetenčnímu konfliktu k pravomoci udělit souhlas k předmětné veřejnoprávní smlouvě. Z negativního kompetenčního konfliktu, ani ze skutečnosti, že není výslovně (jmenovitě) určen orgán, který by měl schválit veřejnoprávní smlouvu, nelze ještě dovozovat, že žádný takový orgán není.

Není možné tvrdit, a citovaný judikát Ústavního soudu to dle žalobce potvrzuje, že nelze určit nadřízený správní orgán, který by byl oprávněn udělit souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 190 odst. 2 stavebního zákona. Je pouze otázkou, jak správně vyložit příslušná ustanovení příslušných právních předpisů, a jak tedy tento správní orgán určit. Krajský úřad ani žalovaný nemohou tvrdit, že takový výklad nelze provést.

V postupu krajského úřadu i žalovaného v této otázce spatřoval žalobce neoprávněný zásah do svého práva na samosprávu, jak je toto právo garantováno ustanovením čl. 8 Ústavy České republiky.

5. Porušení práva na spravedlivý proces spatřoval žalobce zejména ve skutečnosti, že ani krajský úřad, ani Ministerstvo vnitra, nereagovaly dostatečným způsobem na klíčovou námitku, že nebyl-li krajský úřad příslušný ke schválení předmětné veřejnoprávní smlouvy, pak ani nebyl příslušný předmětnou veřejnoprávní smlouvu zrušit.

Pokud by se byl žalovaný touto námitkou seriózně zabýval, musel by buďto dojít k závěru, že předmětná veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v souladu s právními předpisy, anebo, došel-li by k závěru, že předmětná smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, musel by prvostupňové rozhodnutí zrušit, neboť bylo vydáno věcně nepříslušným orgánem.

Ze shora uvedených důvodů navrhl žalobce, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí krajského úřadu, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný uvedl, že k platnému uzavření veřejnoprávní smlouvy koordinační na výkon přenesené působnosti je třeba platný souhlas příslušného nadřízeného správního orgánu. Tento souhlas však v daném případě absentuje. Krajský úřad udělil rozhodnutím ze dne 10. 1. 2013, č. j. 21146/VZ/2012-2, svůj souhlas, aniž by jej k jeho udělení zvláštní zákon (kterým je § 190 odst. 2 stavebního zákona) výslovně opravňoval. Veřejnoprávní smlouva tedy nebyla platně uzavřena.

Protože § 165 správního řádu umožňuje zrušit veřejnoprávní smlouvu uzavřenou v rozporu s právními předpisy, nebylo z důvodu zachování právní jistoty a přehlednosti celé situace samostatně rušeno nezákonné rozhodnutí o souhlasu krajského úřadu. Ke zrušení souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy nebyl důvod přistoupit, neboť za současného právního stavu zde není žádný konkrétní nadřízený správní orgán, který by mohl, na základě zvláštního zákona, souhlas udělit. V případě procesní úpravy veřejnoprávní smlouvy dle § 190 odst. 2 stavebního zákona absentují slova „souhlas uděluje krajský úřad“.

Zákonnost souhlasu krajského úřadu byla žalovaným jasně zpochybněna samotným potvrzením zrušení předmětné veřejnoprávní smlouvy, neboť pokud se udělení souhlasu děje svévolně, bez zmocnění zvláštním zákonem a ve správním řízení nejsou respektována procesní práva vedlejšího účastníka řízení (§ 27 odst. 2 správního řádu) města Hostinné, nelze hovořit o řádném udělení souhlasu.

Náležitým právním podkladem je zde myšlena samostatná procesní úprava zvláštního typu veřejnoprávní smlouvy na změnu správních obvodů stavebních úřadů, zakotvená ve zvláštním zákoně, obsahující též jasné zmocnění, kdo uděluje souhlas k uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy, nikoliv nezákonně uzavřená (respektive fakticky bez zákonného udělení souhlasu vlastně vůbec neuzavřená) veřejnoprávní smlouva.

K jednotlivým žalobním bodům pak žalovaný uvedl následující:

Pokud jde o ustanovení § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu, pak to navazuje na příslušné pasáže zákona o obcích (§ 63 a § 66a), kdy důvodem pro nepříslušnost krajského úřadu pro rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy je účast více jak jedné obce s rozšířenou působností (tedy dvou a více) mezi smluvními stranami veřejnoprávní smlouvy.

Žalobce byl jedinou obcí s rozšířenou působností mezi dvěma smluvními stranami, navíc v tomto smluvním vztahu vystupoval mnohem spíše jako obec s pověřeným obecním úřadem (kterým žalobce rovněž je) ve smyslu § 190 odst. 2 věta druhá stavebního zákona, tedy pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu obec Chotěvice leží. Příslušnost krajského úřadu byla proto založena § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Žalovaný nesouhlasil s právním názorem žalobce, že veřejnoprávní smlouvy uzavírané dle § 190 odst. 2 stavebního zákona je možné uzavírat i přes hranice krajů, ve kterých působí krajské stavební úřady. Žalovaný odkázal v tomto směru např. na ustanovení § 13 odst. 4 stavebního zákona, které se týká rovněž bezprostředně výkonu kontrolních oprávnění při výkonu předmětné přenesené působnosti.

Dále vyjádřil domněnku, že k uzavření jakékoliv veřejnoprávní smlouvy, jejímž předmětem je výkon státní správy v přenesené působnosti, je třeba souhlas nadřízeného správního orgánu. Pokud žalobce uvádí, že Krajský úřad Královéhradeckého kraje je nadřízeným správním orgánem jak pro něj, tak pro obec Chotěvice, a byl proto oprávněn k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 190 odst. 2 stavebního zákona udělit souhlas, jde o pouhou interpretaci, nikoliv o výslovnou textaci příslušného zvláštního zákona.

Který správní orgán je nadřízeným správním orgánem udělujícím souhlas, nelze dovodit ani z ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu, neboť samotný text tohoto ustanovení konstatuje na počátku věty druhé „Neurčuje-li jej zvláštní zákon...“ V postavení zvláštního zákona je zde pouze stavební zákon.

Obec Chotěvice není obecným stavebním úřadem, nemůže proto uzavřít podle zákona o obcích veřejnoprávní smlouvu na výkon působnosti stavebního úřadu.

Podle § 190 odst. 2 stavebního zákona totiž dle žalovaného nelze žádnou smlouvu uzavřít, není zde totiž určen žádný konkrétní správní orgán, který by byl na základě zvláštního zákona (tj. stavebního zákona) oprávněn udělit k uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy svůj souhlas.

Pokud nelze udělit souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle stavebního zákona, nabízí se udělení souhlasu podle generální klauzule zákona o obcích, což ovšem vyžaduje, aby obě obce byly obecným stavebním úřadem, tj. aby veřejnoprávní smlouva byla uzavřena na vykonávanou působnost. Když obec vykonává nějakou přenesenou působnost, může ji přenést veřejnoprávní smlouvou podle generální klauzule zákona o obcích. Pokud žádnou přenesenou působnost nevykonává, nemá co přenést.

Jsou zde tedy dle žalovaného dva možné výklady:

- 1) § 190 odst. 2 stavebního zákona obsahuje samostatnou procesní úpravu veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti (použije se stavební zákon a správní řád), absentuje však zmocnění pro nadřízený správní orgán, který má udělit souhlas,
- 2) § 190 odst. 2 stavebního zákona hovoří o dvou obcích, které jsou obecným stavebním úřadem, je zde tedy vykonávaná působnost, přičemž v podstatě pouze odkazuje na použití generální klauzule zákona o obcích (použije se zákon o obcích a správní řád).

V případě uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti nelze požadovat jakýkoliv právní nárok na udělení souhlasu, či, jako v případě žalobce, na změnu správního obvodu stavebního úřadu, kdy takovéto změně nesvědčí ani veřejný zájem na zajištění kvalitního výkonu veřejné správy v území, neboť agenda stavebního úřadu je již kvalitně zabezpečena městem Hostinné. Uzavření veřejnoprávní smlouvy se tedy nelze domáhat.

Žalovaný se rovněž neztotožnil s argumentací žalobce použitou v souvislosti s právem na spravedlivý proces, neboť krajský úřad byl jednoznačně příslušný ke zrušení veřejnoprávní smlouvy pro rozpor s právními předpisy. Předmětné veřejnoprávní smlouvě byl navíc přímo ve výroku rozhodnutí udělen souhlas s výslovným odkazem na ustanovení § 63 zákona o obcích.

Žalovaný k věci dále konstatoval, že právní úprava příspěvku na výkon přenesené působnosti, který je součástí státního rozpočtu, nepočítá s možností měnit kdykoliv během roku správní obvody a měnit výši příspěvku jednotlivým obcím.

Žalovaný závěrem uvedl, že veřejná správa je činností podzákonnou, která spočívá zejména v aplikaci kogentních zákonů veřejného práva. Není proto ani možné, aby obce při výkonu státní správy v přenesené působnosti – státní moci, odkazovaly na údajná práva dovozená interpretací extenzivního charakteru, nikoliv výslovným zněním (doslovnou textací) zákona. Tento požadavek je dle žalovaného zakotven i v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

Při výkonu státní správy v přenesené působnosti je třeba ctít kogentní ustanovení obecně závazných právních předpisů veřejného práva. Pokud platná právní úprava fakticky znemožňuje uzavřít veřejnoprávní smlouvu určitého typu, může tato skutečnost být podnětem pro novelizaci příslušných zákonů, nikoliv důvodem pro extenzivní účelový výklad příslušných ustanovení.

Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu v celém rozsahu zamítl.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb.,

soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen “s. ř. s”). Učinil tak bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když k takovému postupu udělil žalobce souhlas výslovně, žalovaný postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. O věci usoudil následovně.

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že dne 17. 12. 2012 mezi sebou město Trutnov a obec Chotěvice uzavřely veřejnoprávní smlouvu dle § 190 odst. 2 stavebního zákona. Jejím předmětem byla dohoda o tom, že město Trutnov, jehož městský úřad byl dle k datu uzavření veřejnoprávní smlouvy účinného § 13 odst. 1 písm. f) stavebního zákona obecným stavebním úřadem, bude vykonávat pro obec Chotěvice na jejím území, tvořeném katastrálním územím Chotěvice, působnost obecného stavebního úřadu dle stavebního zákona, to je činnost, kterou pro obec Chotěvice do té doby vykonával Městský úřad Hostinné jako příslušný obecný stavební úřad dle k datu uzavření veřejnoprávní smlouvy účinného § 13 odst. 1 písm. g) stavebního zákona. Uzavření veřejnoprávní smlouvy bylo schváleno usnesením rady města Trutnov ze dne 12. 11. 2012, č. 2012-1125, a usnesením zastupitelstva obce Chotěvice ze dne 13. 12. 2012, č. 11/2012, následně pak k jejímu uzavření udělil souhlas Krajský úřad Královéhradeckého kraje rozhodnutím ze dne 10. 1. 2013, č.j. : 21146/VZ/2012-2, ve smyslu § 160 odst. 1 a 5 správního řádu (nabylo právní moci dne 29. 1. 2013).

Dle § 160 odst. 1 správního řádu stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.

Dle § 160 odst. 5 téhož zákona veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou osoby uvedené v odstavci 1 vzájemně uzavírat, jen, stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.

V § 160 odst. 1 správního řádu jsou obecně upraveny tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvy jako jeden ze základních typů veřejnoprávních smluv. Citované ustanovení však samo o sobě nemusí k uzavření koordinační veřejnoprávní smlouvy mezi subjekty v něm vymezenými vždy stačit. V některých případech vyžaduje správní řád u takových smluv zákonné zmocnění, tedy musí existovat ustanovení v příslušném zákoně, které bude uzavření konkrétní veřejnoprávní smlouvy v určité oblasti veřejné správy předpokládat. To je zejména případ veřejnoprávních smluv upravených v § 160 odst. 5 správního řádu.

Dle krajské smlouvy není pochyb o tom, že posuzovaná veřejnoprávní smlouva je s ohledem na svůj obsah veřejnoprávní smlouvou koordinační ve smyslu § 160 odst. 1 správního řádu, stejně jako je nepochybné, že se jedná o veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem je výkon státní správy, tedy veřejnoprávní smlouvu dle § 160 odst. 5 téhož zákona.

Zákonnými podmínkami pro platné uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je tedy existence shora uvedeného zákonného zmocnění a souhlasu nadřízeného správního orgánu. Pokud jde o prvou z uvedených podmínek, obě smluvní strany

vycházely z předpokladu, jak plyne ze žalobního tvrzení, že ono zákonné zmocnění představuje § 190 odst. 2 stavebního zákona. Podle něho obec, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem, může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu; přitom postupuje podle správního řádu. Jinak pro takovou obec vykonává působnost obecného stavebního úřadu pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu leží.

Smluvní strany si také byly vědomy nutnosti předložit uzavřenou veřejnoprávní smlouvu ke schválení nadřízenému správnímu orgánu. Za ten považovaly shodně Krajský úřad Královéhradeckého kraje. Také ten svoje postavení nikterak nerozpíral a požadovaný souhlas s uzavřením předložené veřejnoprávní smlouvy shora citovaným rozhodnutím udělil. Obě podmínky stanovené v § 160 odst. 5 správního řádu tak byly splněny.

Zdánlivě tak byla předmětná veřejnoprávní smlouva uzavřena v souladu s právními předpisy. Ovšem není tomu tak. Přitom odpověď na otázku, zda byla veřejnoprávní smlouva uzavřena v souladu s právními předpisy či nikoliv, považuje krajský soud za naprosto zásadní a prioritní pro posouzení dané věci.

Obě smluvní strany si totiž při uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 160 odst. 5 správního řádu (a rovněž krajský úřad při udělení souhlasu s touto smlouvou) neuvědomily, že takovou smlouvu mohou uzavřít pouze subjekty vymezené v § 160 odst. 1 správního řádu. Tedy ty subjekty, které vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Toliko tyto subjekty mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy. Zcela shodný princip plyne i z ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Takovým subjektem ovšem jedna ze smluvních stran posuzované veřejnoprávní smlouvy, tedy obec Chotěvice, rozhodně není. Této obci nepřiznává zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, postavení veřejnoprávní korporace, které by byla svěřena působnost v oblasti veřejné správy. Ostatně to netvrdí ani žalobce.

Ten odvozuje aktivní legitimaci obce Chotěvice pouze z ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona. Lze mu přisvědčit v tom, že prvotní jazykový výklad této normy může svádět k závěru, že jednou ze stran veřejnoprávní smlouvy uzavřené dle ní může být jakákoli jiná obec, tedy i obec, jejíž úřad není obecním stavebním úřadem ve smyslu § 13 odst. 1 stavebního zákona.

Takový výklad by ovšem byl v příkrém rozporu právě s ustanovením § 160 odst. 1 správního řádu, který vymezuje základní předpoklady pro aktivní legitimaci subjektů, které jakoukoliv veřejnoprávní smlouvu koordinační mohou uzavřít. Na skutečnost, že obec Chotěvice žádnou přenesenou působnost nevykonává, a nemůže ji tedy převádět na jinou obec ve smyslu § 160 odst. 5, jakož i ve smyslu § 190 odst. 2 stavebního zákona (neboť ten obsahuje zákonné zmocnění k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 160 odst. 5 správního řádu), správně upozornil ve svém rozhodnutí také žalovaný. Ten tuto skutečnost označil jako jeden z důvodů, pro který nebyla posuzovaná veřejnoprávní smlouva uzavřena dle jeho názoru v souladu s právními předpisy. Obec Chotěvice nemohla „za účelem plnění svých úkolů“

v rámci jí svěřené (resp. spíše nesvěřené) působnosti v oblasti veřejné správy žádnou veřejnoprávní smlouvu dle § 160 odst. 5 správního řádu uzavřít.

Krajský soud tak uzavírá, že veřejnoprávní smlouvu dle § 160 odst. 5 správního řádu, jejímž předmětem je výkon státní správy, není způsobilá uzavřít obec, která zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy nevykonává.

Při vědomí shora uvedeného a posuzováno v úplnosti tak na základě logického výkladu dává ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona smysl. Lépe řečeno je zřejmé, na které případy toto ustanovení pamatuje. Dle názoru krajského soudu například na situaci obcí, které sice nemají pověřený obecní úřad, ale historicky mají stavební úřad, tj. obce vykonávající působnost stavebního úřadu podle § 13 písm. e) stavebního zákona. Lze si představit situaci, že pokud taková obec již nedisponuje potřebnými kvalifikovanými úředníky (§ 13a stavebního zákona) nebo prostě nechce z různých důvodů působnost stavebního úřadu vykonávat, pak může postupovat dle § 190 odst. 2 stavebního zákona. Tedy buď uzavře veřejnoprávní smlouvu podle § 190 odst. 2 věty první stavebního zákona, nebo pro její územní obvod bude vykonávat tuto působnost pověřený obecní úřad podle § 190 odst. 2 věty druhé stavebního zákona.

Krajský soud nemůže souhlasit s názorem žalobce, že smyslem § 190 odst. 2 stavebního zákona bylo umožnit obecně obcím s pověřenými obecními úřady „disponovat“ se svými správními obvody stanovenými jinak kogentně obecně závaznými právními předpisy. K takovému postupu obce zmocněny nejsou a nemohou takový postup odůvodnit ani odkazem na samostatnou působnost, protože do jejího předmětu takový postup rozhodně nepatří (srovnej § 35 odst. 1 zákona o obcích).

Krajský soud ovšem nemůže přisvědčit ani názoru žalovaného, který jako druhý důvod, pro který dle něho byla posuzovaná veřejnoprávní smlouva uzavřena v rozporu s právními předpisy, uvedl, že ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona neurčuje výslovně, který správní orgán je nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 160 odst. 5 správního řádu, tedy orgánem, který uděluje s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou souhlas. Dle krajského soudu zvláštní zákon předvídaný ustanovením § 160 odst. 5 správního řádu zakotvující zmocnění k uzavření konkrétní veřejnoprávní smlouvy nemusí současně obsahovat výslovné stanovení správního orgánu nadřízeného smluvním stranám udělujícího s uzavřením smlouvy souhlas. Takový požadavek z žádného zákonného ustanovení neplyne.

Pokud zvláštní zákon takový nadřízený správní orgán neoznačí, lze dle krajského soudu tento správní orgán stanovit postupem dle § 178 správního řádu. Ostatně ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona na použití správního řádu výslovně odkazuje. Na základě uvedeného výkladu tak dle názoru krajského soudu lze ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona v praxi realizovat a to například ve shora uvedených případech.

Tento dílčí právní závěr ovšem nic nemění na shora uvedeném, tedy že veřejnoprávní smlouva mezi žalobcem a obcí Chotěvice ze dne 17. 12. 2012 nebyla uzavřena v souladu s právními předpisy, protože obec Chotěvice nebyla subjektem

způsobilým dle § 160 odst. 1 správního řádu k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy.

Na takové případy pamatuje ustanovení § 165 odst. 5 správního řádu. Dle něho u veřejnoprávních smluv uzavřených podle § 160 nebo § 161 je k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy příslušný správní orgán oprávněný řešit spor z veřejnoprávní smlouvy (§ 169 odst. 1).

Dle 169 odst. 1 správního řádu spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje

a) Ministerstvo vnitra, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a je-li alespoň jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností; Ministerstvo vnitra věc projedná s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem,

b) 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,

c) správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu podle § 160; není-li takového správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám,

d) správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161, nebo

e) správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 162.

V souvislosti s tím třeba konstatovat, že mezi účastníky řízení ke sporu ohledně určení, který správní orgán je příslušný k přezkoumání souladu dotčené veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, v podstatě nedošlo. Oba nakonec dospěli ke shodnému závěru, že tímto správním orgánem je Krajský úřad Královéhradeckého kraje. Důsledkem je skutečnost, že žalobce v žalobě netvrdil, že o zrušení veřejnoprávní smlouvy rozhodl věcně či místně nepřísušný správní orgán.

Žalobce a žalovaný se tak fakticky lišili pouze v názorech na právní titul, z něhož věcná a místní příslušnost Krajského úřadu Královéhradeckého kraje pro postup dle § 165 odst. 5 správního řádu plyne. Resp. žalobce vytýkal správním orgánům obou stupňů, že se touto problematikou ve svých rozhodnutích dostatečně nezabývaly.

Žalovaný byl toho názoru, že Krajský úřad Královéhradeckého kraje je orgánem příslušným rozhodovat spory z dané veřejnoprávní smlouvy na základě ustanovení § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy z toho titulu je následně příslušný přezkoumat soulad této veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Žalobce dovozoval příslušnost téhož krajského úřadu k rozhodování sporů z dané veřejnoprávní smlouvy (potažmo k přezkoumání jejího souladu s právními předpisy) z ustanovení § 169 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Krajský soud se přiklání k názoru žalobce, tedy že příslušnost Krajského úřadu Královéhradeckého kraje k řešení sporů z dané veřejnoprávní smlouvy plyne z § 169 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ustanovení písm. b) této normy podle něj aplikovat nelze, protože jednou ze stran posuzované veřejnoprávní smlouvy byla obec s rozšířenou působností, tedy město Trutnov. Správním orgánem, který je společně nadřízený smluvním stranám ve smyslu § 169 odst. 1 písm. c) správního řádu je však za použití ustanovení § 178 správního řádu rovněž Krajský úřad Královéhradeckého kraje.

Touto problematikou se podrobně zabýval žalobce v žalobě a krajský soud konstatuje, že se s jeho závěry v zásadě shoduje, a proto na ně odkazuje. Věnovat se jí podrobnějším způsobem považuje za irelevantní pro posouzení daného sporu a to zejména s ohledem na shora již konstatovanou skutečnost, že jak účastníci přezkumného řízení, tak účastníci soudního řízení, tak Krajský úřad Královéhradeckého kraje, vždy vycházeli z předpokladu, že Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje přísluší postavení správního orgánu nadřízeného smluvním stranám veřejnoprávní smlouvy. Proto mu smluvní strany předložily ve smyslu § 160 odst. 5 správního řádu veřejnoprávní smlouvu ke schválení (a on souhlas udělil). Proto mu žalovaný dal podnět k zahájení přezkumného řízení dle § 165 odst. 5 správního řádu a krajský úřad toto přezkumné řízení realizoval. Také v žalobě žalobce dospěl k závěru, že postavení správního orgánu příslušného k přezkumu souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje příslušelo. Jakékoliv další úvahy na toto téma tak krajský soud považuje za nadbytečné.

Krajský soud proto uzavírá, že v postupu správních orgánů obou stupňů v přezkoumávaném správním řízení neshledal pochybení takové intenzity, které by mělo za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Jak už uvedl, Krajský úřad Královéhradeckého kraje byl věcně a místně příslušným správním orgánem k přezkumu souladu dotčené veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 odst. 5 správního řádu. Nepochybil ani v tom, pokud správní řízení ohledně přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy dle § 165 správního řádu zahájil a pokud výstupem tohoto řízení bylo jeho rozhodnutí, v němž konstatoval rozpor uzavřené veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy a kterým předmětnou veřejnoprávní smlouvu zrušil. Stejně tak nepochybil žalovaný, pokud rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil a odvolání žalobce proti němu zamítl.

Orgány obou stupňů pak své výroky odůvodnily způsobem srozumitelným a přezkoumatelným. Lze přisvědčit žalobci v tom, že některé jeho námítky (zejména ty ohledně postupu při stanovení správního orgánu nadřízeného účastníkům veřejnosprávní smlouvy) poněkud upozadily, ovšem stalo se tak zejména z toho důvodu, že podstatu projednávané věci spatřovaly zejména v posouzení otázky, zda veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v souladu s právními předpisy či nikoliv. A v tom jim musí dát krajský soud za pravdu, tato problematika byla pro posouzení věci skutečně tou stěžejní, jak už shora uvedl. Té se pak správní orgány věnovaly způsobem dostatečně podrobným. I když ne všem právním závěrům vysloveným v souvislosti s tím žalovaným dal krajský soud za pravdu (viz shora), s tím podstatným, tedy že jeden z účastníků nebyl způsobilý takovou veřejnoprávní

smlouvu uzavřít, a že z toho důvodu nebyla uzavřena v souladu správními předpisy, se plně ztotožnil.

Žalobou napadenými rozhodnutími tedy nebylo porušeno ani právo žalobce na samosprávu zakotvené v čl. 8 Ústavy České republiky, ani jeho právo na spravedlivý proces garantované v čl. 36 Listiny, jak v žalobě namítal.

Krajský soud tedy neshledal žádnou ze žalobních námitek důvodnou. Vzhledem k tomu, že v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

V. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Náklady řízení nemohly být přiznány ani osobě zúčastněné na řízení. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má totiž osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace v dané věci nenastala, ostatně osoba zúčastněná na řízení náhradu nákladů řízení ani nepožadovala.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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 Hradci Králové dne 13. ledna 2016

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu