



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci žalobce: **Město Ralsko**, se sídlem Kuřívody 701, Ralsko, IČ 00831514, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, za účasti: **Město Stráž pod Ralskem**, se sídlem Revoluční 164, Stráž pod Ralskem, IČ 00260967, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16. 1. 2014, č. j. MV-11685-26/VS-2013,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

**I.
Základ sporu**

Ministr vnitra rozhodnutím ze dne 16. 1. 2014, č. j. MV-11685-26/VS-2013, zamítl rozklady žalobce a osoby zúčastněné na řízení proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2013, č. j. MV-131855-32/VEG-2011, kterým byla zrušena dle § 165 odst. 2 ve spojení s § 97 odst. 3 postupem dle § 165 odst. 7 ve spojení s § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve zkráceném přezkumném řízení veřejnoprávní smlouva mezi městy Stráž pod Ralskem a Ralsko (dále též „předmětná veřejnoprávní smlouva“). Veřejnoprávní smlouva mezi

uvedenými městy byla uzavřena dne 23. 6. 2011 ve věci změny místní příslušnosti stavebního úřadu dle § 190 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), přičemž s jejím uzavřením souhlasil Krajský úřad Libereckého kraje rozhodnutím ze dne 9. 12. 2012. Žalovaný veřejnoprávní smlouvu zrušil z důvodu jejího uzavření v rozporu s právními předpisy.

Ministr považoval ze spisového materiálu za zřejmé, že město Mimoň s pověřeným obecním úřadem vykonávalo ve správním obvodu působnost stavebního úřadu pro město Ralsko. Tato působnost byla bez náležitého právního podkladu převedena se souhlasem krajského úřadu veřejnoprávní smlouvou účinnou od 1. 7. 2011 mezi městy Stráž pod Ralskem a Ralsko na město se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti – Stráž pod Ralskem. Při uzavírání předmětné veřejnoprávní smlouvy města ale vůbec nejednala s městem Mimoň. Rovněž krajský úřad v řízení o udělení souhlasu s uzavřením této smlouvy nejednal s městem Mimoň jako s účastníkem řízení dle § 27 správního řádu, což samo o sobě založilo nezákonnost jeho rozhodnutí.

Ministr shodně s žalovaným konstatoval, že § 190 odst. 2 stavebního zákona neobsahuje samostatnou procesní úpravu ani samostatný smluvní typ veřejnoprávní smlouvy, a proto tyto smlouvy musí být uzavírány jediné podle generální klauzule zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“), a tedy splňovat veškeré požadavky kladené tímto zákonem na uvedený typ smluv, neboť se jedná o výkon státní správy obcemi – přenesenou působnost. Nelze proto použít z obecního zřízení výběrově § 63 o souhlasu krajského úřadu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy a další ustanovení zákona pomíjet. Navíc § 190 odst. 2 stavebního zákona na obecní zřízení výslovně neodkazuje; odkazuje pouze na použití správního řádu. Pokud by § 190 odst. 2 stavebního zákona obsahoval samostatnou právní úpravu, použilo by se pouze toto ustanovení a správní řád. V takovém případě však absentuje v daném ustanovení základní procesní ustanovení o udělení souhlasu krajským úřadem, které se vyskytuje pouze v obecním zřízení. Ministr přitom svůj závěr podpořil i odkazem na přípis ředitelky odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 26. 8. 2013 a stanovisko náměstka ministra pro místní rozvoj ze dne 30. 9. 2013.

Ministr poukázal i na skutečnost, že město Mimoň je přirozeným správním střediskem pro území města Ralsko. Ohledně aplikace § 94 odst. 4 správního řádu uvedl, že ustanovení o přezkumném řízení se použijí dle § 165 odst. 7 správního řádu pouze obdobně a město Mimoň je poškozeným účastníkem řízení, se kterým nebylo vůbec jednáno. Městu Mimoň vznikla značná újma a podle ministra lze považovat rozhodnutí krajského úřadu o souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy za vydané v rozporu s veřejným zájmem na jednotném rozhodování při výkonu přenesené působnosti.

K námitce města Mimoň ohledně podjatosti JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D., člena rozkladové komise, ministr uvedl, že námitka byla vyřešena tím, že věc byla přidělena k projednání II. senátu rozkladové komise, kterého jmenovaný není členem, a proto nebyly naplněny podmínky pro vyslovení podjatosti dle § 14 odst. 1 správního řádu.

Ministr dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí a předcházející řízení bylo v souladu s právními předpisy. Uvedl, že za 13 let, co vykonával Městský úřad Mimoň pro

správní obvod města Ralsko působnost stavebního úřadu, nebyla zaznamenána ze strany města Ralsko žádná stížnost na nekvalitní či neodbornou práci tohoto stavebního úřadu, jež by mohla být důvodem pro změnu místně příslušného stavebního úřadu ze strany města Ralsko. Rovněž nebyl vznesen požadavek na zřízení detašovaného pracoviště v budově Městského úřadu Ralsko. Ministr neshledal jediný rozumný důvod třístit ucelený správní obvod stavebního úřadu města Mimoň s pověřeným obecným úřadem.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

Žalobou podanou dne 10. 2. 2014 napadl žalobce nadepsané rozhodnutí. Předně uvádí, že argumentace žalovaného ohledně rozhodnutí krajského úřadu je nepřipadná, protože žalovaný rozhodoval v přezkumném řízení o neplatnosti veřejnoprávní smlouvy. Důležitý je pouze souhlas krajského úřadu, který byl nepochybně udělen, o čemž není mezi stranami sporu. Zákonnost souhlasu nebyla zpochybněna a udělený souhlas je pravomocný a zákonný, a to i ve vztahu k argumentu žalovaného, že krajský úřad nejednal s městem Mimoň jako účastníkem řízení. Náležitým právním podkladem pro změnu místní příslušnosti stavebního úřadu byla právě uzavřená veřejnoprávní smlouva.

Žalobce považuje zásadní argument žalovaného ohledně výkladu § 190 odst. 2 stavebního zákona, pro který byla zrušena veřejnoprávní smlouva, za mylný. Žalovaný uvádí v rozhodnutí I. stupně rozsáhlý výklad, včetně ústavněprávních konotací, většinou se však jedná o argumenty, které na daný případ nedopadají. Výklad § 190 odst. 2 stavebního řádu je podle žalobce zcela jednoznačný. Podmínka obecného stavebního úřadu platí pro obec, která má pro druhou obec působnost stavebního úřadu vykonávat, tedy pověřenou obec, zatímco v druhé části věty podmínka obecného stavebního úřadu uvedena není a tudíž pověřující obec nemusí být obecným stavebním úřadem. Podmínku, že by obě strany veřejnoprávní smlouvy musely vykonávat stejnou působnost v oblasti veřejné správy nelze dovodit ani z obecného ustanovení § 160 odst. 1 správního řádu, v čemž žalobce odkazuje na komentář ke správnímu řádu. Z něho dovozuje, že uvedené ustanovení nelze vykládat tak, že by umožňovalo uzavírání veřejnoprávních jen mezi takovými subjekty veřejné správy, které vykonávají stejnou působnost v oblasti veřejné správy. Jde o obecné ustanovení, které předpokládá uzavírání koordinačních smluv mezi subjekty veřejné správy, ale pokud má jít o smlouvy o výkonu státní správy, musí se vycházet z ustanovení zvláštního zákona. Z § 160 odst. 1 správního řádu ani z § 190 odst. 2 stavebního zákona nevyplývá podmínka, že by dané subjekty musely vykonávat stejnou působnost. V případě smlouvy dle § 190 odst. 2 stavebního zákona nejde o žádné přenesení působnosti z jednoho stavebního úřadu na jiný, ale o změnu správního obvodu stavebního úřadu, tedy změnu územní působnosti. Městský úřad Stráž pod Ralskem působnost stavebního úřadu vykonával už před uzavřením dané smlouvy, tudíž se na něj žádná nová působnost nepřenáší; pouze se mu smlouvou rozšiřuje okruh územní působnosti i o území města Ralsko.

Ohledně teleologického výkladu § 190 odst. 2 stavebního zákona žalobce uvádí, že ani důvodová zpráva nemůže poskytnout jednoznačnou odpověď na otázku ohledně účelu tohoto ustanovení. Žalobce se domnívá, že se jedná o ponechání možnosti obcím, která

byla dříve upravena v § 118 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. Účelem ustanovení, nehledě na jeho systematické zařazení, je dát obcím možnost, aby působnost stavebního úřadu byla vykonávána tam, kde to obci, potažmo jejím zvoleným zástupcům, nejlépe vyhovuje. Volení zástupci města Ralsko usoudili, že pro jejich obec a její občany je vhodnější, aby působnost stavebního úřadu pro území obce vykonával stavební úřad ve Stráži pod Ralskem, nikoli jinak příslušný stavební úřad v Mimoni, a proto uzavřeli veřejnoprávní smlouvu. Nepatřičně působí úvahy žalovaného například ohledně roztržitosti úřadů příslušných pro území města Ralsko. Důvodem pro zrušení veřejnoprávní smlouvy je totiž pouze rozpor s právními předpisy.

Žalobce dále popisuje úpravu veřejnoprávních smluv. Ve vztahu k § 160 odst. 5 správního řádu žalobce uvádí, že souhlas krajského úřadu byl pravomocně udělen a zmocnění zvláštním zákonem je dáno § 190 odst. 2 stavebního zákona. Není proto žádný důvod k aplikaci § 63 obecního zřízení a tuto úpravu ani není možné použít, protože předmětem takové veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí, což je případ stavebních úřadů. Obecní zřízení a stavební zákon jsou v tomto smyslu speciálními zákony vůči správnímu řádu, jsou rovnocenné a speciální úprava obecního zřízení na tento případ vůbec nedopadá.

Správní orgány se rovněž nedostatečně vypořádaly s nutností aplikace § 94 odst. 4 správního řádu. Žalobce odkazuje na obsah rozkladu, z něhož vyplývá, že město Ralsko je spokojené s působením stavebního úřadu města Stráž pod Ralskem. Pokud žalovaný poukazuje na značnou újmu města Mimoň, žalovaný toto tvrzení nijak nekonkretizoval. Podle názoru žalobce je způsobení jakékoli újmy pojmově vyloučeno, protože za újmu nelze považovat zmenšení správního obvodu stavebního úřadu v Mimoni. Žalobce považuje napadené rozhodnutí v této části za nepřezkoumatelné.

Žalobce navrhuje soudu, aby napadené rozhodnutí ministra zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ze dne 27. 3. 2014, č. j. MV-32219-38/P-2014, žalovaný uvádí, že k platnému uzavření koordinační smlouvy na výkon přenesené působnosti je potřeba platný souhlas příslušného nadřízeného správního orgánu. Tento souhlas ale absentoval, protože krajský úřad udělil souhlas, aniž by jej k tomu § 190 odst. 2 stavebního zákona výslovně opravňoval, pročež veřejnoprávní smlouva nebyla platně uzavřena. Ke zrušení souhlasu nebyl důvod přistoupit, protože podle současné právní úpravy neexistuje žádný konkrétní nadřízený správní orgán, který by mohl na základě zvláštního zákona souhlas udělit. Nezákonně uzavřená veřejnoprávní smlouva nemůže být náležitým podkladem pro změnu správního obvodu. Zákonost souhlasu krajského úřadu byla jasně zpochybněna samotným zrušením předmětné veřejnoprávní smlouvy, neboť udělení souhlasu se událo svévolně a ve správním řízení byla hrubě nerespektována práva vedlejšího účastníka řízení města Mimoň, které nebylo dokonce ani informováno o výsledku celého řízení.

Žalovaný dále uvádí, že pokud krajský úřad před prvořadým zájmem na přehlednosti výkonu veřejné správy v území hrubě nerespektuje § 159 odst. 2 správního řádu, je třeba připomenout druhou část § 190 odst. 2 stavebního zákona. Žalovaný namítá, že zastávaný jazykový výklad žalobce je pouze jeden z možných jazykových výkladů, ale

jazykový výklad neobstojí při komplexním posouzení celé úpravy veřejnoprávní smlouvy. Pokud není možné udělit souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle stavebního zákona, přichází v potaz udělení souhlasu podle generální klauzule obecního zřízení, což ale vyžaduje, aby obě obce byly obecným stavebním úřadem, tedy aby veřejnoprávní smlouva byla uzavřena na vykonávanou působnost. Když obec vykonává nějakou přenesenou působnost, může ji přenést veřejnoprávní smlouvou podle uvedené generální klauzule. Pokud ale žádnou přenesenou působnost nevykonává, nemá co přenést. Žalovaný opakovaně shrnuje své úvahy tím, že předkládá dva možné výklady příslušné právní úpravy, a odkazuje na komentář ke stavebnímu zákonu od autora Malého.

Žalovaný se sice ztotožňuje s argumentací žalobce k § 160 správního řádu, které je zde v postavení *legis generalis*, za hlavní problém ale spatřuje argumentaci spočívající v požadavcích dotčených *legium specialium* – stavebního zákona nebo obecního zřízení. Žalobce není obecným stavebním úřadem, a proto nemůže podle obecního zřízení uzavřít veřejnoprávní smlouvu na výkon působnosti stavebního úřadu. Z výše uvedených důvodů nelze žádnou smlouvu uzavřít ani dle § 190 odst. 2 stavebního zákona. Žalovaný doplňuje, že v posuzovaném případě by se jednalo o změnu rozsahu územní působnosti – část územního rozsahu působnosti stavebního úřadu Mimoň byla přenesena stavebnímu úřadu Stráž pod Ralskem. Žalovaný se proto domnívá, že se jednalo o nezákonné přenesení působnosti, a pro srovnání popisuje předchozí právní úpravu stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Za určující považuje to, že § 190 odst. 2 stavebního zákona neobsahuje úpravu, která by určovala správní orgán, jenž je v postavení nadřízeného správního orgánu oprávněn udělit k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy souhlas. Správní řád sice obecně stanoví, že nadřízeným správním orgánem obce je krajský úřad, ale v tomto případě platí především § 178 odst. 1 věta první správního řádu.

Závěrem se žalovaný vyjadřuje k aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu. Žalovaný namítá, že není možné, aby obce při výkonu státní správy v přenesené působnosti odkazovaly spolu s krajským úřadem na práva vzniklá za situace, kdy krajský úřad zjevně překročil meze své kompetence a udělil souhlas k veřejnoprávní smlouvě, aniž by jej k tomu zmocňoval zvláštní zákon. Podle názoru žalovaného byla předmětná veřejnoprávní smlouva v rozporu s důležitým veřejným zájmem na zachování přehlednosti výkonu veřejné správy v území. V případě výkonu státní správy v přenesené působnosti není možné uplatňovat volný, kreativní a extenzivní výklad platné právní úpravy. Žalovaný postupoval v mezích § 165 správního řádu, kdy flagrantní porušování právních předpisů mělo vždy přednost před flagrantním porušováním veřejného zájmu, které bylo rovněž zjištěno a pouze okrajově v odůvodnění konstatováno. Za újmu způsobenou městu Mimoň lze považovat poškození dobré pověsti městského úřadu, stav nejistoty pro referenty stavebního úřadu a poškození legitimních snah města Mimoň o povýšení na obec s rozšířenou působností. V případě města Mimoň postačuje konstatování vzniku značné újmy, která se blíží v důsledku nesprávného úředního postupu a nezákonného rozhodnutí morální či jiné škodě. Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Město Stráž pod Ralskem přípisem ze dne 6. 3. 2014, č. j. MUSPR/1652/2014, vyjádřilo svůj záměr uplatňovat v řízení práva osoby zúčastněné na řízení a souhlasilo s návrhem žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě.

III. Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Usnesením ze dne 14. 3. 2014, č. j. 3A 20/2014-30, soud přiznal žalobě odkladný účinek.

Usnesením ze dne 17. 5. 2016, č. j. 3A 20/2014-48, soud přerušil řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. s ohledem na řízení u Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 28/2016, v rámci něhož se posuzovala totožná právní otázka. Jelikož v daném řízení Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 30. 3. 2013, č. j. 1 As 28/2016-40, zdejší soud ve smyslu § 48 odst. 5 s. ř. s. rozhodl o pokračování v řízení.

Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce s tímto postupem souhlasil a žalovaný navzdory poučení ve stanovené lhůtě neuvedl, že by s takovým projednáním věci nesouhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Žaloba není důvodná.

Ze správních spisů zjistil zdejší soud tyto podstatné skutečnosti:

Veřejnoprávní smlouvou ze dne 23. 6. 2011 na dobu neurčitou se města Ralsko a Stráž pod Ralskem dohodla, že dle § 190 odst. 2 stavebního zákona a podle části páté správního řádu bude Městský úřad Stráž pod Ralskem, který je obecným stavebním úřadem, vykonávat pro území města Ralsko přenesenou působnost stavebního úřadu podle stavebního zákona, a to místo stavebního úřadu Městského úřadu Mimoň. Na poslední straně kopie smlouvy je vyznačena doložka Krajského úřadu Libereckého kraje, že tato smlouva nabyla účinnosti dne 1. 7. 2011, kdy nabylo právní moci rozhodnutí krajského úřadu č. j. SO/318/2011 VPS/ÚPČ/1.

Usnesením ze dne 18. 7. 2013, č. j. MV-131855-29/VEG-2011, převzal žalovaný dle § 131 odst. 1 písm. a) a § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu od Krajského úřadu Libereckého kraje věc týkající se přezkumu souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy z moci úřední, která byla před krajským úřadem vedena pod sp. zn. KULK 50813/2011, SP/318/2011, VPS/ÚPČ/1.

Rozhodnutím I. stupně ze dne 23. 7. 2013, č. j. MV-131855-32/VEG-2011, vydaným v přezkumném řízení zrušil žalovaný předmětnou veřejnoprávní smlouvu pro rozpor s právními předpisy. Poukázal na dotčení města Mimoň, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, protože města Ralsko a Stráž pod Ralskem společně uzavřela

veřejnoprávní smlouvu, kterou odebrala městu Mimoň působnost stavebního úřadu, jež mu náležela v jeho správním obvodu jako příslušné obci s pověřeným obecním úřadem pro správní obvod města Ralsko. Žalovaný v odůvodnění konstatoval, že obce uzavírají problematické veřejnoprávní smlouvy, kterými dochází ke změně správního obvodu obecního stavebního úřadu, pod který spadají. Dále zejména uvedl, že působnost dle čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky nelze převést tam, kde to není výslovně stanoveno zákonem, přičemž převodem působnosti by došlo ke vzniku „nového“ stavebního úřadu. Přitom § 190 odst. 2 stavebního zákona se nevztahuje na přechod jedné obce z jednoho správního obvodu stavebního úřadu do druhého, protože podle obecního zřízení je možný pouze převod vykonávané působnosti pomocí veřejnoprávní smlouvy mezi dvěma stavebními úřady. Z uvedeného dovodil, že město Ralsko nemohlo žádnou veřejnoprávní smlouvu tohoto typu uzavřít. Přechodné ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona totiž mělo podle metodického výkladu Ministerstva pro místní rozvoj posloužit jedině ke sjednocení správních obvodů stavebních úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem. Žalovaný dovodil, že § 190 odst. 2 stavebního zákona je z hlediska svých účinků do značné míry obsoletní. Požadavky § 160 odst. 1 správního řádu nelze obejít, protože § 190 odst. 2 stavebního zákona odkazuje na správní řád. Pouze tehdy, pokud je vykonávána nějaká působnost, lze o ní uzavřít veřejnoprávní smlouvu koordinační. Žalovaný dále vysvětloval, že zákon č. 50/1976 Sb. umožňoval obci se stavebním úřadem uzavřít se souhlasem krajského úřadu dohodu s jinou obcí, která stavební úřad neměla, že bude pro ni vykonávat působnost stavebního úřadu. Za současné právní úpravy je ale možné veřejnoprávní smlouvu koordinační uzavřít pouze na vykonávanou přenesenou působnost. Závěrem žalovaný dodal, že přenesení působnosti stavebního úřadu z obce s pověřeným obecním úřadem Mimoň na obec se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti Stráž pod Ralskem postrádá i věcnou správnost, neboť město Mimoň vykonávalo působnost stavebního úřadu řádným způsobem.

Z dopisu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 9. 2013, č. j. 29487/2013-82, založeném ve spisu vyplývá, že ministerstvo považuje koordinační veřejnoprávní smlouvy uzavírané dle § 190 odst. 2 stavebního zákona mezi obcí, která vykonává působnost stavebního úřadu, a obcí, která tuto funkci nemá, za nezákonné. Shodně s Ministerstvem vnitra zastávalo názor, že koordinační veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít pouze na vykonávanou přenesenou působnost.

Předmětem sporu je posouzení právní otázky, zda žalobce (město Ralsko) mohl na základě koordinační veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 160 odst. 1 a 5 správního řádu ve spojení s § 190 odst. 2 stavebního zákona sjednat s osobou zúčastněnou na řízení (městem Stráž pod Ralskem), že Městský úřad Stráž pod Ralskem bude jako obecný stavební úřad vykonávat pro území města Ralska přenesenou působnost stavebního úřadu podle stavebního zákona, ačkoli město Ralsko spadalo do správního obvodu stavebního úřadu města Mimoň.

Podle § 160 odst. 1 správního řádu „[s]tát, 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“. Podle odst. 5 daného ustanovení

„[v]eřejnoprávní 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“.

Podle § 190 odst. 2 stavebního zákona *„[o]bec, 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 obecního stavebního úřadu pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu leží“.*

Zdejší soud před samotným posouzením předloženého případu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2013, č. j. 1 As 28/2016-40, v němž Nejvyšší správní soud přezkoumával rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 1. 2016, č. j. 30 A 33/2015-54. Uvedené soudy se v těchto rozsudcích zabývaly případem, kdy město Trutnov se zavázalo prostřednictvím koordinační veřejnoprávní smlouvy obci Chotěvice, že pro ni bude jeho stavební úřad vykonávat na jejím území působnost stavebního úřadu. Obdobně jako v nyní posuzovaném případě došlo ke zrušení uvedené veřejnoprávní smlouvy nadřízeným správním orgánem a k následnému soudnímu přezkumu jeho postupu. Oba soudy shledaly, že zrušení uvedené veřejnoprávní smlouvy bylo důvodné.

Nejvyšší správní soud ohledně výkladu § 190 odst. 2 stavebního zákona v citovaném rozsudku v bodech 20 až 27 uvedl, že *„[v]souladu s § 190 odst. 2 větou první stavebního zákona, spolu dvě obce mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž obsahem je výkon působnosti stavebního úřadu obecním úřadem jedné ze smluvních stran (obce, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem) na území obce druhé“.*

Věta druhá § 190 odst. 2 stavebního zákona pak pro případ, že taková smlouva nebude uzavřena, stanoví, že pro obec, jejíž úřad není obecným stavebním úřadem, vykonává tuto působnost pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu se nachází. Tato úprava přitom koresponduje obecné úpravě územní působnosti pověřeného obecního úřadu jako obecního stavebního úřadu pro obce v jeho správním obvodu [§ 13 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností].

Z dikce citovaného ustanovení by se mohlo zdát, že stavební zákon výslovně předpokládá, že jednou ze stran veřejnoprávní smlouvy (tedy tou „jinou obcí“) bude obec, jejíž stavební úřad nemá věcnou působnost stavebního úřadu. Jednak pro ni, na rozdíl od druhé smluvní strany, takový požadavek nestanoví, jednak počítá s tím, že v případě neuzavření smlouvy pro ni bude působnost stavebního úřadu vykonávat správní orgán stanovený zákonem. Formulace, že se při uzavírání této smlouvy *„postupuje podle správního řádu“* pak může působit dojmem, že směřuje výlučně na procesní postup stran při uzavírání veřejnoprávních smluv ve smyslu § 163 a násl. správního řádu (návrh veřejnoprávní smlouvy a jeho zánik, náležitosti projevu vůle, okamžik vzniku smlouvy atp.).

Dle obecně uznávaných pravidel výkladu právního předpisu však představuje jazykový výklad pouhé prvotní přiblížení k poznání obsahu právní normy. Interpretace textu právního předpisu nemůže u takového výkladu skončit, aniž by byla vzata v úvahu i další výkladová pravidla a podle nich rozhodné skutečnosti.

Takovou skutečností je v posuzované věci systematické zařazení citovaného ustanovení do přechodných ustanovení stavebního zákona, hned za obecné pravidlo, podle něž „[o]becné stavební úřady vykonávají působnost podle tohoto zákona ve správních obvodech, ve kterých vykonávaly působnost k 31. prosinci 2006“ (podle § 190 odst. 1 stavebního zákona).

V kontextu tohoto obecného přechodného pravidla se pak obsah § 190 odst. 2 nutně jeví jinak. Totiž jako možnost těch obcí, jejichž úřady ke dni 31. 12. 2006 vykonávaly působnost stavebního úřadu a které ve výkonu této působnosti nechtějí dále pokračovat, sjednat si její výkon s obcí touto působností i nadále disponující. Zřetelného smyslu pak nabývá i druhá věta citovaného ustanovení: nedojde-li k uzavření takové smlouvy, nastupuje obecné pravidlo územní působnosti (a místní příslušnosti) pověřeného obecního úřadu. Ani absence časového omezení pro uzavření veřejnoprávní smlouvy nemůže být otevřením možnosti jejího uzavření jakoukoliv obcí kdykoliv za účinnosti stavebního zákona.

Při této interpretaci § 190 odst. 2 stavebního zákona nedochází ani k rozporu s obecnou právní úpravou uzavírání tzv. koordinačních veřejnoprávních smluv zakotvenou v § 16 odst. 1 správního řádu (jedná se o § 160 odst. 1 správního řádu, pozn. zdejšího soudu). V době uzavření takové smlouvy totiž obě obce jednají v rámci své zákonem svěřené působnosti v oblasti veřejné správy.

Smlouvy uzavřené podle § 190 odst. 2 stavebního zákona proto skutečně nepředstavují samostatný typ veřejnoprávních smluv, který by umožňoval jakékoliv obci, jejíž úřad není stavebním úřadem, zajistit si výkon působnosti stavebního úřadu od obce, kterou si vybere a s níž se na tom dohodne“.

S ohledem na postavení Nejvyššího správního soudu a jeho úkol při sjednocování judikatury (§ 12 odst. 1 s. ř. s.) považuje zdejší soud citovaný právní názor za dostatečně přesvědčivý, aby z něj vycházel i při hodnocení nyní posuzovaného případu. Zdejší soud uzavírá, že § 190 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 160 odst. 1 a 5 správního řádu neumožňují, aby se obec A, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem, domluvila s obcí B, jejíž obecní úřad funkci stavebního úřadu nevykonává, že pro ni zajistí výkon působnosti stavebního úřadu. Jinými slovy, právní úprava neumožňuje, aby obec A v popsané situaci vykonávala pro obec B, která patří podle jiných ustanovení do působnosti stavebního úřadu obce C, prostřednictvím svého obecního úřadu působnost stavebního úřadu.

V nyní posuzovaném případě je situace odlišná pouze v tom smyslu, že Krajský úřad Libereckého kraje byl ztotožněn s právním názorem žalobce a osoby zúčastněné na řízení, a proto o zrušení předmětné veřejnoprávní smlouvy rozhodovalo na základě atrakce v přezkumném řízení Ministerstvo vnitra. Pokud žalobce odkazuje na skutečnost, že s uzavřením veřejnoprávní smlouvy souhlasil krajský úřad, soud uvádí, že tento souhlas není pro posouzení případu podstatný; právní předpisy vůbec neumožňovaly uzavření předmětné veřejnoprávní smlouvy. Pokud krajský úřad schválil uzavření nezákonné

veřejnoprávní smlouvy, přirozeně musí být i takový souhlas, ať už byl učiněn v jakékoli formě, rovněž v rozporu se zákonem. V případě přezkumu předmětné veřejnoprávní smlouvy byl souhlas toliko určitým podkladem, který nemohl mít žádný vliv na přímý přezkum souladnosti smlouvy se zákonem.

Ohledně výkladu § 190 odst. 2 stavebního zákona a § 160 odst. 1 správního řádu zdejší soud plně odkazuje na výše citovaný názor Nejvyššího správního soudu. Přitom pro posuzovaný případ není podstatné, pokud žalobce důsledně rozlišuje mezi *přenesením působnosti z jednoho stavebního úřadu na jiný* a *změnou správního obvodu stavebního úřadu*. Smyslem § 190 odst. 2 stavebního zákona je zajištění možnosti obcím, pokud z různých důvodů nechtějí, aby jejich obecní úřad plnil funkci stavebního úřadu, aby tuto funkci jejich obecní úřad plnit nemusel. Naopak, smyslem ustanovení není, aby obce, jejichž obecní úřad neplní funkci stavebního úřadu, si mohly více méně libovolně zvolit, do jakého správního obvodu toho kterého stavebního úřadu budou příslušet.

Jestliže žalobce namítá, že není žádný důvod pro aplikaci § 63 odst. 1 obecního zřízení, nemá tento argument vliv na výše uvedené závěry.

Ve vztahu k aplikaci § 94 odst. 4 ve spojení s § 165 odst. 7 správního řádu soud uvádí, že dané ustanovení upravuje pouze postup správních orgánů v přezkumném řízení v případech, kdy by újma, která by zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, jenž nabyl práva z veřejnoprávní smlouvy v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu; v takovém případě nadřízený správní orgán řízení zastaví. Pokud ale nadřízený správní orgán v rámci přezkumného řízení neučiní závěr o nutnosti takového procesního vyústění a vydá v přezkumném řízení rozhodnutí, nemusí být součástí rozhodnutí odůvodnění, proč nebyl aplikován § 94 odst. 4 správního řádu.

Pokud žalobce namítal porušení citovaného ustanovení, soud poukazuje na skutečnost, že pro aplikaci uvedeného ustanovení se poměřuje újma účastníka, který nabyl na základě veřejnoprávní smlouvy práva v dobré víře, způsobená změnou nebo zrušením takové veřejnoprávní smlouvy a újma, která vznikla jinému účastníkovi. Přitom pro vyloučení aplikace daného ustanovení musí být splněna podmínka *zjevného nepoměru* újmy ve prospěch účastníka, který nabyl práva v dobré víře. Soud pouze pro pořádek poukazuje na chybný názor ministra, že dle § 165 odst. 7 správního řádu se při přezkumu veřejnoprávních smluv použijí ustanovení o přezkumném řízení volněji. Výraz *obdobně* totiž v normativních textech při odkazu na určité právní ustanovení znamená, že dané ustanovení se použije v plném rozsahu (srov. čl. 41 odst. 1 Legislativních pravidel vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších změn).

Ačkoli se žalobce ohrazuje proti vymezení újmy města Mimoň, žádným způsobem netvrdil v rozkladu ani v žalobě, tím méně prokázal, případnou újmu vlastní nebo osoby zúčastněné na řízení, což je klíčové pro posouzení, zda byla naplněna podmínka pro aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu. Žalobce pouze uvedl, že mu současná situace, kdy pro něj plní funkci stavebního úřadu obecní úřad osoby zúčastněné na řízení, vyhovuje. Vůbec není ale jasné, zda nějaká újma žalobci a osobě zúčastněné na řízení vznikne, pokud pro žalobce bude vykonávat funkci stavebního úřadu úřad města Mimoň. Soud uvedený

žalobní bod proto nemohl konkrétněji posoudit. Zároveň napadené rozhodnutí ministra není nepřezkoumatelné, pokud se ministr vypořádal v napadeném rozhodnutí s námitkou stejného obsahu, která neobsahovala dostatečně konkrétní tvrzení, rovněž v obecné rovině.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Soud dodává, že dle § 73 odst. 3 s. ř. s. skončením řízení před soudem zaniká přiznaný odkladný účinek ve vztahu k napadenému rozhodnutí.

O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení soud pak rozhodl dle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož jí soud neuložil žádnou povinnost, se kterou by byl vznik nákladů spojen, a nejsou dány ani důvody zvláštního zřetele hodné.

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

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

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

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

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

V Praze dne 25. dubna 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.