



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo nám. 1, Jihlava, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko**, svazek obcí, se sídlem Žižkova 93, Jihlava, zast. JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem se sídlem Při Trati 1084/12, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2014, čj. MV-427-14/ODK-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2014, čj. 30 A 46/2014-43,

t a k t o :

- I. V řízení se pokračuje.
- II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2014, čj. 30 A 46/2014-43, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se dne 16. 9. 2013 obrátil na Krajský úřad Kraje Vysočina s návrhem na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu a žádal, aby mu odpůrce – Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí – zaplatil částku 52 189 015,03 Kč s příslušenstvím. Žalobce byl zakládajícím členem svazku, z něhož vystoupil dne 31. 12. 2012, a odpůrce mu nevyplatil jeho peněžitý podíl na majetku svazku. Zakladatelská smlouva svazku je podle žalobce veřejnoprávní smlouvou, a k řešení sporů z ní vyplývajících, je příslušný krajský úřad.

[2] Krajský úřad Kraje Vysočina (dále jen „správní orgán I. stupně“) o věci rozhodl dne 26. 11. 2013; výrokem I uložil svazku, aby žalobci zaplatil požadovanou částku, a výrokem II vyslovil, že žádnému z účastníků se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

[3] Žalobce se žalobou u krajského soudu domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti výroku II rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[4] Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že spor je soukromoprávní, a nikoliv veřejnoprávní, povahy, a k jeho projednání jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Krajský soud uvedl: *„V posuzovaném případě správní orgán I. stupně rozhodoval podle ust. § 141 správního řádu, přičemž žalobce svůj nárok na vypořádací podíl opíral o stanovy odpůrce a rovněž i usnesení valné hromady odpůrce ze dne 4. 11. 2013. Nejedná se tedy přímo o vypořádací podíl, jehož výše by vycházela ze zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku měst a obcí uzavřené dne 2. 7. 1993 podle § 20 a odst. 1 a 2 zák. č. 367/1990 Sb., o obcích a § 20f a násl. zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník a označené žalovaným jako veřejnoprávní smlouva. Jde o vypořádací podíl žalobce, tedy obdobu vypořádacího podílu dle § 213 a násl. zák. č. 92/2012 Sb., zákona o obchodních společnostech a družstvech, tj., vzájemné práva a povinnosti společníků právnické osoby majetkové (soukromoprávní povahy). Vypořádací podíl nemá v posuzovaném případě veřejnoprávní charakter, ale soukromoprávní dle ust. § 7 zák. č. 99/1963 Sb., s. ř. s. Soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví proto ani nepřisluší rozhodovat spor týkající se nákladů řízení.“*

II. Shrnutí kasační stížnosti

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení Krajského soudu v Brně označené v záhlaví kasační stížností. Stěžovatel namítá nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a poukazuje přitom na nesprávné právní posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] Závěr soudu je v rozporu s § 50 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle kterého mají stanovy svazku obsahovat podmínky vypořádání majetkového podílu vystupující obce. Platná právní úprava majetkového podílu obce ve svazku obcí a obchodního podílu společníka v obchodní společnosti jsou navíc rozdílné instituty, a stejně tak i vypořádání majetkového podílu obce ve svazku obcí na straně jedné a vypořádací podíl v obchodní společnosti na straně druhé. Stěžovatel nesouhlasí s odkazem na § 31 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), který upravuje podíl účasti společníka v obchodní společnosti a s tím související práva a povinnosti. Krajský soud navíc neodůvodnil odkaz na právní úpravu vypořádacího podílu dle § 213 a násl. zákona č. 90/2012 Sb. Stanovy odpůrce upravují v čl. 12.4. a násl. způsob vypořádání vystoupivší obce, avšak neupravují žádnou výši vypořádacího podílu, jak tvrdí krajský soud. Stěžovatel v návrhu na zahájení sporného správního řízení a ani nikdy v tomto řízení netvrdil, že by uplatnil nárok na vypořádací podíl. V této souvislosti upozorňuje na nesprávnou terminologii užitou krajským soudem.

[6] Krajský soud věc nesprávně posoudil a dokonce ani neodůvodnil, proč by „vypořádací podíl“ navrhovatele (zde v procesním postavení stěžovatele) jako vystoupivší obce měl vyplývat přímo ze zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku měst a obcí

pokračování

uzavřené dne 2. 7. 1993 podle § 20 a odst. 1 a 2 zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a § 20f a násl. zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Krajský soud nesprávně dospěl k závěru, že stěžovatel svůj nárok na vypořádací podíl opíral pouze o stanovy odpůrce, a nikoliv o smlouvu o založení odpůrce jako svazku obcí. Stěžovatel odůvodnil svůj nárok odkazem na stanovy, které jsou součástí smlouvy o založení odpůrce, a také odkazem na usnesení valné hromady ze dne 4. 12. 2012, která v souladu se stanovami schválila způsob vypořádání stěžovatele. Vypořádání peněžitého majetku tudíž mohla učinit a také učinila na základě čl. 5.7. písm. a) stanov, které jsou součástí smlouvy o založení svazku. Stěžovatel je přesvědčen, že podle zákona č. 128/2000 Sb. Jsou stanovy svazku obcí přílohou, a tedy součástí smlouvy o založení svazku obcí. Právní úvaha soudu, že stěžovatel svůj nárok na vypořádací podíl opíral o stanovy odpůrce a usnesení valné hromady odpůrce ze dne 4. 11. 2013, a proto se nejedná o vypořádací podíl, jehož výše by vycházela ze zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku měst a obcí, je v přímém rozporu s § 50 odst. 2 cit. zákona.

[7] Právní názor krajského soudu je podle stěžovatele v rozporu s podstatou svazku obcí jako právnické osoby *sui generis*, sdružující obce, a také v rozporu se smyslem právní úpravy tohoto institutu, která zakazuje, aby se na svazky obcí užíla ustanovení jiných právních předpisů než zákona č. 128/2000 Sb., nestanoví-li zákon jinak. Krajský soud navíc v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s. aplikoval zákon č. 90/2012 Sb., který nebyl v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně účinný. Závěr soudu, že vypořádací podíl nemá v posuzovaném případě veřejnoprávní charakter, ale soukromoprávní dle § 7 zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, je nesprávný.

[8] V odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí výčet důkazů, o které soud opřel svá skutková zjištění; absentuje uvedení relevantní části obsahu smlouvy o založení odpůrce (ta vůbec není součástí správního spisu), a také stanov odpůrce, a stejně tak i usnesení valné hromady odpůrce ze dne 4. 11. 2013 (krajský soud vycházel z listiny, která také není součástí správního spisu). Není zřejmé, jaká skutková zjištění soud z těchto důkazů učinil, a chybí také úvahy, kterými se soud při jejich hodnocení řídil.

[9] Stěžovatel navrhuje, aby NSS napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[10] Podle žalovaného se jedná o spor z veřejnoprávní smlouvy, a není tak možné souhlasit se závěry soudu v napadeném usnesení. Žalovaný podrobně rekapituluje průběh správního řízení a shrnuje argumenty, které podporují jeho závěr, že spory vyplývající z veřejnoprávních smluv jsou oprávněny řešit správní orgány podle § 141 správního řádu, a nikoliv soudy v občanském soudním řízení.

[11] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uvedla, že se ztotožňuje s právním názorem Ministerstva vnitra a konstantní judikaturou Nejvyššího soudu v tom, že majetkové spory související s vystoupením člena (obce) z dobrovolného svazu obcí může rozhodovat pouze soud v občanském soudním řízení. Poukazuje na skutečnost, že krajský soud jí nezaslal žalobu k vyjádření, a neumožnil jí tak během celého řízení uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení. Osoba zúčastněná na řízení však závěrem uvádí, že napadené

usnesení krajského soudu považuje za nesprávné a nezákonné, neboť soud měl i bez návrhu vyslovit nicotnost rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 26. 11. 2013, čj. KUJI 79781/2013, a nicotnost rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 3. 4. 2014, čj. MV-427-14/ODK-2014. Navrhuje proto, aby NSS zrušil napadené usnesení a současně vyslovil nicotnost správních rozhodnutí.

IV. Přerušení řízení

[12] NSS předně uvádí, že řízení o kasační stížnosti bylo usnesením ze dne 28. 1. 2016 přerušeno, a to z důvodu probíhajícího řízení, jehož výsledek mohl mít vliv na rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele. Tímto řízením bylo řízení vedené u Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 9 A 186/2015, jehož předmětem byl přezkum zákonnosti prohlášení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podstatou tohoto sporu je, že dne 29. 6. 2015 Ministerstvo vnitra prohlásilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26. 11. 2013, za nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu, neboť k vydání tohoto rozhodnutí nebyl správní orgán I. stupně věcně příslušný. Ministerstvo vnitra považovalo majetkové spory mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí za spory soukromoprávního charakteru, byť byly založeny veřejnoprávní smlouvou.

[13] V řízení o kasační stížnosti stěžovatele je předmětem přezkumu rozhodnutí správního orgánu II. stupně. Pokud by však městský soud ve shora uvedeném řízení prohlásil nicotnost rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení, pak by bylo jakožto rozhodnutí na ně navazující nicotné rovněž i rozhodnutí správního orgánu II. stupně, tj. rozhodnutí žalovaného označené v záhlaví. V souladu s judikaturou Ústavního soudu přitom platí: *„Soudu jsou v rámci tohoto řízení proto povinny přiblížnout i ke skutečnosti, že správní orgán (včetně orgánu odvolacího) překročil při rozhodování svou pravomoc a vydal nulitní (a tudíž nezákonný) správní akt, a takový nezákonný správní akt zrušit.“* [k tomu viz nálezy Ústavního soudu nálezu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01 (Sb. n. u., sv. 28, č. 125, s. 79, s. 82 - 83)]. Vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně by tudíž ovlivnilo i rozhodnutí v projednávané věci.

[14] Městský soud v Praze však rozsudkem ze dne 30. 11. 2017, čj. 9 A 186/2015-148, zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra o prohlášení nicotnosti správního orgánu I. stupně. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jakožto rozhodnutí vydané věcně příslušným správním orgánem, tudíž obživo. V následném řízení o kasační stížnosti byl rozsudek městského soudu jako věcně správný potvrzen rozsudkem NSS ze dne 22. 3. 2018, čj. 4 As 269/2017-97. Na základě těchto rozhodnutí je tedy postaveno najisto, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26. 11. 2013 a na něj navazující rozhodnutí žalovaného nejsou nicotná z důvodu nedostatku věcné příslušnosti na straně správních orgánů. Důvody, pro které NSS přerušil řízení o kasační stížnosti, tudíž odpadly.

[15] NSS proto výrokem I tohoto rozsudku vyslovil, že se v řízení o kasační stížnosti stěžovatele pokračuje (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí,

pokračování

vůči němuž je přípustná; stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti.

[17] NSS přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] NSS je oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se rozhodnutí o zastavení řízení opírá, jsou v souladu se zákonem. Podle rozsudku NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 6 As 2/2015-128, může tato nezákonnost spočívat i v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil) [k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004-53].

[19] Krajský soud žalobu stěžovatele odmítl, neboť dospěl k závěru, že stěžovatel své nároky opírá o stanovy a usnesení valné hromady ze dne 4. 11. 2013, a k rozhodování sporu je tudíž příslušný civilní soud. Krajský soud tedy předmět sporu považoval za soukromoprávní, k jehož projednání jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení, a nikoliv soudy ve správním soudnictví.

[20] V projednávané věci je sporná otázka, zda je předmět sporu v řízení o žalobě veřejnoprávního, či soukromoprávního charakteru. Posouzení této otázky je otázkou právní, a nikoliv skutkovou. NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Krajský soud shora uvedenou otázku nesprávně právně posoudil, na tomto posouzení založil výrok svého rozhodnutí, a napadené usnesení o odmítnutí žaloby je tudíž nezákonné.

[21] Shora uvedenou otázkou se NSS zabýval již v rozsudcích ze dne 22. 3. 2018, čj. 4 As 269/2017-97, a ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176; i tato rozhodnutí se týkala stěžovatele a majetkových nároků souvisejících s vystoupením obce ze svazku. V těchto věcech se soudy zabývaly (mimo jiné) určením povahy zakladatelské smlouvy ze dne 2. 7. 1993, kterou byl založen svazek za účelem zabezpečení činností v oblasti vodovodů a kanalizací (zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod) a vymáháním nároků opírajících se o stanovy tohoto svazku, které byly sjednány v rámci zakladatelské smlouvy, a o usnesení valné hromady ze dne 4. 12. 2012. NSS proto níže pouze ve stručnosti odkazuje na relevantní právní úpravu, z níž vycházel při posouzení sporné otázky, a vychází z právních závěrů přijatých NSS ve shora cit. rozhodnutích.

[22] Podle § 20a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., ve znění účinném v době uzavření zakladatelské smlouvy, *[o]bce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí (dále jen "svazky"). Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon.*^{3h} Poznámka 3h) odkazovala na § 20f starého obč. zák., podle kterého *[k] ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu mohou právnické osoby vytvářet zájmová sdružení právnických osob (dále jen "sdružení").* Podle § 20a odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb. *[p]ředmětem činnosti svazku mohou být jen pravomoci obce uvedené v § 14 odst. 1 písm. n), p) a r). Svazek může zakládat právnické osoby k plnění úkolů, pro něž byl vytvořen.* Podle odst. 3 *[o]bec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla.* Podle odst. 4 *[o]bce se nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování*

občanů. Podle § 14 odst. 1 písm. r) zákona č. 367/1990 Sb. [d]o samostatné působnosti obce patří zejména čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod.

[23] Podle § 160 odst. 6 správního řádu *[ú]zemní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Podle § 182 odst. 2 správního řádu [u]stanoveními tohoto zákona se řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů.*

[24] Skutečnost, že zakladatelská smlouva byla uzavřena dne 2. 7. 1993, tj. za účinnosti zákona o obcích č. 367/1990 Sb., účinného do 11. 11. 2000, není sporná; ode dne 12. 11. 2000 je účinný nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb. Mezi stranami není sporné ani to, že smlouva o založení svazku obcí neobsahuje ustanovení o vypořádání majetku pro případ vystoupení obce z tohoto svazku, že ukončení obce ve svazku se řídí čl. 12.4. stanov a že majetkové vypořádání je součástí usnesení valné hromady ze dne 4. 12. 2012. Pouze pro úplnost pak NSS uvádí, že odkaz krajského soudu v napadeném usnesení na usnesení valné hromady ze dne 4. 11. 2013 není správný; zřejmě se však jedná o chybu v psaní, neboť stěžovatel se v žalobě zmiňuje pouze o usnesení valné hromady ze dne 4. 12. 2012 a tato skutečnost je zřejmá i z rozhodnutí žalovaného.

[25] Podle ustálené judikatury NSS není pro veřejnoprávní smlouvu významné její označení, ani to, kdo jsou její smluvní strany, nýbrž její obsah (je rozhodující materiální pojetí, o čemž svědčí i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu) – k tomuto závěru se přiklonil i zvláštní senát ve svém usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82. Těmito smlouvami se zakládaly, měnily nebo rušily práva a povinnosti při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, avšak nikoli pouze na poli vrchnostenské, ale i pečovatelské veřejné správy.

[26] V § 160 odst. 6 správního řádu je napříště výslovně stanoveno, že územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy za předpokladu, že: a) se týkají plnění úkolů plynoucích z jejich samostatné působnosti a b) zároveň tak stanoví zvláštní zákon. Nicméně za těchto podmínek se uzavíraly veřejnoprávní smlouvy i dříve (viz citovaná právní úprava obsažená v § 20a zákona č. 367/1990 Sb., která dopadá na zakladatelskou smlouvu svazku), přičemž se jednalo o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce (§ 14 odst. 1 písm. r/ zákona č. 367/1990 Sb.). Rovněž i podle zákona o obcích č. 128/2000 Sb. je dovoleno uzavírat veřejnoprávní smlouvy k založení dobrovolného svazku obcí, a to i za účelem zabezpečování zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod (viz § 49 a § 50 odst. 1 písm. b/ zákona), přičemž se jedná o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce (§ 35 zákona č. 128/2000 Sb.).

[27] Nároky plynoucí ze stanov, potažmo založené valnou hromadou svazku, jež má svůj původ ve stanovách, jsou neoddělitelné od smlouvy o dobrovolném svazku obcí a jako takové mají tyto nároky veřejnoprávní povahu. I kdyby tato právní úprava o stanovách svazku obcí neexistovala, bylo by z povahy věci zřejmé, že smlouva o založení svazku obcí musí obsahovat i smluvní ujednání řešící jejich práva a povinnosti včetně majetkových vztahů pro případ vystoupení obce ze svazku. Nároky ze stanov svazku či plynoucí z usnesení valné hromady svazku nejsou nezávislé na uvedené zakladatelské smlouvě, a

pokračování

nepředstavují tudíž „soukromoprávní prvek“ uvnitř zakladatelské smlouvy (k tomu viz závěry zvláštního senátu z usnesení čj. Konf 13/2010-7).

[28] Podle usnesení zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS: *„Sporem z veřejnoprávní smlouvy“ ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směšovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“* Z uvedeného rozhodnutí je zřejmé, že i v případě mimosmluvního nároku (např. nároku na vydání bezdůvodného obohacení) u neplatné či dokonce neuzavřené veřejnoprávní smlouvy je namístě, aby o vymáhaném nároku rozhodl, jak výslovně uvedl zvláštní senát, jeden orgán, a to správní orgán. S použitím interpretačního principu „*a maiori ad minus*“ („od většího k menšímu“) je tím spíše nutno odmítnout výklad, že o (ne)existenci nároku, byť plynoucího z veřejnoprávní smlouvy, nemá rozhodovat správní orgán, nýbrž civilní soud.

[29] V již citovaném rozsudku čj. 10 As 258/2017-176 (na který odkázal NSS i v rozsudku čj. 4 As 269/2017-97) dospěl NSS k následujícímu závěru: *„Smlouva o založení dobrovolného svazku obcí uzavřená dle § 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, jejímž předmětem činnosti bylo zabezpečení zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod, je smlouvou veřejnoprávní. O nárocích z takové smlouvy je oprávněn rozhodnout správní orgán dle § 141 správního řádu. Mezi takové nároky patří i nároky vyplývající ze stanov svazku, jakož i založené valnou hromadou svazku.“* Ustanovení § 141 správního řádu v daném případě zakládá pravomoc správních orgánů rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv, včetně sporů mezi účastníky, kteří předmětnou veřejnoprávní smlouvu uzavřeli; jiný výklad označil NSS v rozsudku čj. 10 As 258/2017-176 za iracionální. Nejvyšší správní soud nemá ani v této věci důvod se odlišit od uvedených závěrů, které se navíc týkaly přímo stěžovatele a jejichž předmětem bylo posouzení totožné zakladatelské smlouvy (včetně stanov a usnesení valné hromady ze dne 4. 12. 2012).

[30] NSS k tomu dále uvádí, že rozhodnutí příslušného orgánu ze sporu z veřejnoprávní smlouvy je, za splnění dalších zákonem stanovených podmínek, rozhodnutím přezkoumatelným podle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53, Sb. NSS 2984/2014, k tomu srov. také rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2014, čj. 2 Afs 75/2013-55). Pravomoc soudu v občanském soudním řízení je založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, čj. Konf 22/2006-8).

[31] Na shora uvedeném nemění nic ani skutečnost, že stěžovatel napadl pouze výrok správního orgánu o nákladech správního řízení. I akcesorický výrok o nákladech řízení je rozhodnutím (částí rozhodnutí) orgánu moci výkonné o věci; soudní ochrana práv a povinností ze souvisejícího výroku tak zcela logicky nemůže spadat pod dosah jiného

věcně příslušného režimu soudní ochrany než hlavní výrok, který určuje povahu předmětu správního řízení - k tomu viz obdobně usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 20. 3. 2007, čj. Konf 37/2006-31, ve kterém uvedl: „výrok o nákladech řízení je akcesorickým výrokem k výroku ve věci samé a nelze požadovat, aby o tomto výroku bylo rozhodováno samostatně a nezávisle v jiném druhu řízení, než ve kterém je rozhodováno o věci samé“. (k tomu srov. také rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, čj. 2 As 67/2006-50, Sb. NSS 1322/2007). Přezkum výroku správního orgánu o nákladech řízení v řízení o žalobě před krajským soudem přitom není vyloučen ze soudního přezkumu (k tomu viz § 68 ve spojení s § 70 s. ř. s.).

[32] Jelikož shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, zrušil usnesení krajského soudu. S ohledem na výše podaný závazný právní názor se bude krajský soud žalobou stěžovatele meritorně zabývat, neboť je dána jeho pravomoc ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s.

VI. Závěr a náhrada nákladů řízení

[33] Napadené rozhodnutí žalovaného měl krajský soud přezkoumat věcně v rozsahu žalobních bodů. Jelikož tak neučinil, zatížil své usnesení nezákonností podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tato nezákonnost měla původ jednak v nesprávném právním posouzení věci a rovněž v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. NSS proto napadené usnesení zrušil a věc soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán zde vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. dubna 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu