



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo náměstí 1, Jihlava, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.**, se sídlem Soběšická 820/156, Brno, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2016, čj. MV-56986-6/ODK-2016, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2018, čj. 30 A 117/2016-205,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Návrhem ze dne 4. 3. 2014 se žalobce u Krajského úřadu Kraje Vysočina domáhal zahájení správního řízení sporného o určení vlastnictví a vyklizení věcí vůči odpůrci Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazku obcí. Spor vycházel ze smlouvy o založení svazku obcí uzavřené dne 2. 7. 1993 podle § 20a a násl. tehdy platného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Krajský úřad usnesením ze dne 7. 3. 2016 návrh odložil podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu, protože k vyřízení věci není žádný správní orgán věcně příslušný. Odvolání žalobce žalovaný zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Majetkové vztahy mezi obcemi a svazkem obcí jsou vztahy soukromoprávními. K rozhodování sporů vyplývajících z té části smlouvy, která obsahuje prvky soukromoprávní, jsou proto příslušné soudy v občanském soudním řízení, uzavřel žalovaný.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalobou. Krajský soud dal žalobci za pravdu a obě rozhodnutí správních orgánů zrušil. S odkazem na judikaturu NSS a zvláštního senátu dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů vycházela z nesprávného předpokladu o soukromoprávní povaze smlouvy o založení svazku a nároků z ní vyplývajících. Smlouva je smlouvou veřejnoprávní, proto spory z ní vzniklé, včetně sporů týkajících se majetkového vypořádání při ukončení žalobcova členství ve svazu, přísluší rozhodovat správním orgánům podle § 141 správního řádu.

[3] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku velmi obsáhlou kasační stížnost. Rozsudek je prý nepřezkoumatelný. Stěžovatelka nesouhlasí ani s posouzením právní povahy smlouvy, tato smlouva prý nezakládá žádná veřejná práva ani povinnosti. Nesouhlasí ani s „dezinterpretací“ závěrů zvláštního senátu. Konečně se stěžovatelka obává i neschopnosti správního orgánu věc kvalifikovaně rozhodnout. Navrhuje řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu, k němuž podala ústavní stížnost v souvisejících věcech.

[4] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalobce. S důvody kasační stížnosti nesouhlasí, navíc zpochybňuje i postavení stěžovatelky v řízení před soudem jako osoby zúčastněné.

[5] Rovněž žalovaný s kasační stížností nesouhlasí. Upozorňuje, že krajský soud potvrdil původní názor žalovaného, že daná smlouva je smlouvou veřejnoprávní a spory z ní přísluší rozhodovat správním orgánům ve sporném řízení. Tato praxe byla změněna teprve v důsledku názoru rozkladové komise v prosinci 2014, judikatura však potvrdila správnost původního názoru.

[6] Kasační stížnost byla podána včas a osobou oprávněnou (osobou zúčastněnou na řízení). K námitce žalobce, že stěžovatelka neměla mít postavení osoby zúčastněné na řízení, a proto by kasační stížnost měla být odmítnuta, uvádí NSS následující. Stěžovatelka byla účastníkem správního řízení před krajským úřadem a žalovaným. Jak vysvětlil k pojmu osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s. rozšířený senát, základní materiální podmínkou pro tento typ účastenství je přímé dotčení osoby na veřejných subjektivních právech či povinnostech vydaným rozhodnutím, případně tím, že by takové rozhodnutí bylo zrušeno, formální podmínkou pak její výslovné prohlášení, že takovéto právo bude v řízení uplatňovat. Institut osoby zúčastněné na řízení slouží především k ochraně práv

pokračování

ostatních účastníků předchozího správního řízení; z požadavku přímého dotčení na veřejných subjektivních právech, jakožto materiální podmínky účastenství na řízení, pak plyne, že toto právo může v řízení soudním úspěšně uplatnit v zásadě jen takovýto účastník (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 8. 11. 2011, čj. 1 Afs 81/2010-268, č. 2508/2012 Sb. NSS, *Czech Coal*, body 17 a 18).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti argumentuje především proti již existující konstantní judikatuře. V souvisejících věcech, právně i skutkově plně srovnatelných, s týmiž účastníky, a dokonce o kasační stížnosti stejné stěžovatelky, již NSS rozhodoval v rozsudcích ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176, a ze dne 22. 3. 2018, čj. 4 As 269/2017-97. Proto není třeba obšírně opakovat argumentaci, kterou již NSS srozumitelně v předchozích rozhodnutích uvedl. Dosavadní judikaturu postačí jen stručně rekapitulovat a vysvětlit stěžovatelce, kde se mylí.

[9] Předně NSS zdůrazňuje, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost totiž nelze směřovat s tím, že stěžovatelka s určitým právním názorem nesouhlasí, eventuálně významově posunuje obsah napadeného rozsudku (viz též níže). Není předně pravda, že by krajský soud nevysvětlil, proč smlouvu o založení svazku považuje za smlouvu veřejnoprávní (viz k tomu body 42 až 57 napadeného rozsudku). V této obsáhlé argumentaci o rozsahu celých tří stran rozsudku krajský soud dílem odkazuje na předcházející judikaturu zvláštního senátu a NSS. To ale jistě není na závalu a nečiní rozsudek méně srozumitelným. Právě naopak.

[10] NSS se zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu, že dobrovolný svazek obcí je specifickou právní osobou, která je svou povahou veřejnoprávní, tudíž i jeho zakladatelská smlouva je veřejnoprávní smlouvou. Vztahy mezi členy svazku, ač vztahy ryze majetkové, jsou proto vztahy veřejnoprávními. Krajský soud v návaznosti na judikaturu vysvětlil, že smlouva o založení svazku je veřejnoprávní smlouvou koordinační ve smyslu § 160 odst. 6 správního řádu – viz bod 51 rozsudku (stěžovatelka se tedy mylí, pokud soudu vytýká, že tuto otázku neřešil).

[11] NSS odkazuje stěžovatelku na body 42 až 57 napadeného rozsudku a na dřívější rozsudky 10 As 258/2017 (body 36 až 43) a 4 As 269/2017 (body 31 až 38) i v její velmi obsáhlé argumentaci v části V. kasační stížnosti. Dílem jde ostatně spíše o argumentaci právně teoretickou a akademickou než o argumentaci něco prakticky přinášející pro nynější věc (např. rozvláčné úvahy stěžovatelky o kategorizaci právnických osob jako veřejnoprávních a soukromoprávních). Ostatně i relevantní právní doktrína dospěla k témuž závěru jako judikatura (srov. STAŠA, J. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 244-245).

[12] V každém případě se stěžovatelka mylí již ve své vstupní úvaze, kde tvrdí, že nebyl-li v roce 1993 při uzavírání smlouvy legislativně zakotven institut veřejnoprávní smlouvy, nemohla být ani žádná veřejnoprávní smlouva platně uzavřena. K opačnému závěru, než má stěžovatelka, jasně mluví i samotná slova správního řádu, který v § 182 odst.

2 pamatuje na veřejnoprávní smlouvy uzavřené *před účinností správního řádu*. Dle § 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* (srov. též VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON 2012, s. 1241-1242, též s. 1437-1438).

[13] Stěžovatelka požaduje, aby soud zkoumal povahu těch kterých nároků z veřejnoprávní smlouvy. To je ale v jasném rozporu s rozhodovací praxí zvláštního senátu, dle něhož:

„Soubor“ práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů. Je tedy zásadně třeba v pochybnostech vykládat ustanovení o pravomocích rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní či naopak soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno jeden orgán.

(usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS, věc ČAS - SERVICE)

[14] Není tedy možné jednotlivé skupiny nároků z jedné veřejnoprávní smlouvy přímo či nepřímo plynoucí štěpit a dávat kompetenci k řešení těchto nároků tu správnímu orgánu, tu civilnímu soudu. Právě naopak, „sporem z veřejnoprávní smlouvy“ je *„nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě“* (viz cit. usnesení zvláštního senátu ve věci ČAS - SERVICE). Krajský soud správně neprovedl jako důkaz smlouvu o založení svazku, kterou mělo být prokázáno, že uplatněné nároky ze smlouvy neplynou. Krajský soud má totiž pravdu, že v nynější fázi se neposuzuje meritum sporu, ale jen otázka kompetence (kdo má spor řešit). Nadto jako spor z veřejnoprávní smlouvy nutno posuzovat i takovéto nároky, které s veřejnoprávní smlouvou nějak souvisí, byť neplynou přímo z nějakého konkrétního ustanovení smlouvy. Aby nešlo o spor z veřejnoprávní smlouvy, muselo by jít o takový nárok, který nemá naprosto žádnou souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami (*ibid.*, věc ČAS - SERVICE).

[15] I k otázce použití civilní judikatury se krajský soud srozumitelně a detailně vyjádřil. NSS nechápe, čemu na tomto detailním vyjádření stěžovatelka nerozumí (viz bod 59 napadeného rozsudku). Jak krajský soud správně vysvětluje, i kdyby zde snad byla rozporná judikatura civilních soudů, klíčová je rozhodovací praxe zvláštního senátu, která je pozdější. Stěžovatelka má sice pravdu, že rozhodnutí zvláštního senátu se netýkalo stejné věci, právní závěry tam vyjádřené jsou však obecné. Pokud by snad v této věci vznikly kompetenční spory mezi správním orgánem a civilními soudy, jistě by byl zvláštní senát povolán takovýto spor rozhodnout. O žádném takovém sporu však NSS neví.

[16] NSS nesouhlasí ani s tím, že by krajským soudem odkazovaná judikatura zvláštního senátu nebyla aplikovatelná na nynější věc. Je zbytečné, aby NSS vyvracel detailně každý dílčí argument v části VI. kasační stížnosti. Kasační stížnost totiž pomíjí klíčový judikát

pokračování

zvláštního senátu ČAS – *SERVICE*, respektive se mu věnuje jen stručně v bodě 76 (kde ho glosuje jako podložený jen „teoretickými úvahami“). V každém případě aplikovatelnost tohoto judikátu na věc již detailně vysvětlily rozsudky 10 As 258/2017 (body 51 a 52) a 4 As 269/2017 (body 46 a 47).

[17] Konečně nelze souhlasit ani s tím, že snad správní orgány s ohledem na nedostatek odbornosti nejsou s to takovéto spory řešit. Ve světle všeho shora uvedeného jde o úvahy *de lege ferenda*, tedy úvahy, které nemohou nynější rozhodnutí NSS nijak ovlivnit.

[18] NSS nevyhověl ani návrhu na přerušení řízení, dokud Ústavní soud nerozhodne o ústavních stížnostech proti rozsudkům 10 As 258/2017 a 4 As 269/2017. Ústavní soud totiž již obě ústavní stížnosti odmítl usneseními ze dne 5. 3. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1585/18, resp. ze dne 31. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 1929/18.

[19] NSS nepovažuje kasační námitky za důvodné. Proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Zároveň rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšný nebyl ani žalovaný, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem správně zrušeno.

[20] Žalobci náleží vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci vznikly náklady spojené se zastoupením advokátem (§ 35 odst. 2 s. ř. s.), spočívající ve dvou úkonech právní služby: vyjádření ke kasační stížnosti a replice k vyjádření žalovaného. Náklady tedy činí částka 2 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve spojení s § 35 odst. 2 věta druhá s. ř. s.] a částka 2 x 300 Kč jako náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy žalobci náleží částka 6 800 Kč. Jelikož zástupce žalobce je plátcem DPH, jeho odměna se zvyšuje o tuto daň (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) a celkem činí 8 228 Kč. NSS proto uložil stěžovateli zaplatit žalobci tuto částku na náhradě nákladů řízení v přiměřené lhůtě k rukám advokáta žalobce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu