



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo nám. 97/1, Jihlava, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčková 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17. 8. 2015, č. j. MV-16239-35/VS-2014, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s.**, se sídlem Soběšická 820/156, Brno, zastoupena Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **II) Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí**, se sídlem Žižkova 1867/93, Jihlava, zastoupena JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem se sídlem Při Trati 1084/12, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2018, č. j. 11 A 181/2015 – 108,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Osoby zúčastněné na řízení a žalovaný **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení II) **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Návrhem ze dne 14. 6. 2013 se žalobce u Krajského úřadu Kraje Vysočina domáhal zahájení správního řízení sporného o vydání věcí (vodovodní a kanalizační infrastruktury

a originálů majetkové a provozní evidence) vůči odpůrci – osobě zúčastněné na řízení II). 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 rozhodnutím ze dne 12. 9. 2013 návrhu vyhověl. Žalovaný na základě podnětu osoby zúčastněné na řízení I) usnesením ze dne 10. 12. 2013 zahájil přezkumné řízení podle § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které dne 26. 8. 2014 zastavil. Ministr vnitra rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání s tím, že i veřejnoprávní smlouva obsahuje soukromoprávní prvky, k jejichž řešení je příslušný soud. Žalovaný následně rozhodnutí krajského úřadu pro nicotnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání. Podle žalovaného krajský úřad nebyl příslušný v přezkoumávané věci rozhodovat, neboť majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí, který byl založen veřejnoprávní smlouvou, jsou vztahy soukromoprávními, příslušné k jejich řešení jsou soudy v občanském soudním řízení. Ministr vnitra v záhlaví popsáním rozhodnutím zamítl žalobcův rozklad proti tomuto rozhodnutí.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalobou. Městský soud v Praze na jejím základu rozhodnutí ministra vnitra zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů vycházela z nesprávného předpokladu o soukromoprávní povaze smlouvy o založení svazku obcí a nároků z ní vyplývajících. Žalovaný též ve věci nesprávně aplikoval závěry obsažené v usnesení zvláštního senátu ve věcech kompetenčních sporů zřízeného podle § 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“) ze dne 9. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010 – 7, č. 2299/2011 Sb. NSS. Smlouva je smlouvou veřejnoprávní, proto spory z ní vzniklé, včetně sporů týkajících se majetkového vypořádání při ukončení žalobcova členství ve svazku obcí, přísluší rozhodovat správním orgánům podle § 141 správního řádu.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků řízení

[3] Osoba zúčastněná na řízení II) [stěžovatelka] podala proti rozsudku obsáhlou kasační stížnost. Rozsudek je podle ní 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 rozsáhle vyjádřil žalobce. S důvody kasační stížnosti nesouhlasí, navíc zpochybňuje i postavení Vodárenské akciové společnosti, a. s. v řízení před soudem jako osoby zúčastněné.

[5] Rovněž žalovaný s kasační stížností nesouhlasí. Upozorňuje, že městský soud vycházel ze stabilní judikatury a postupoval v souladu s ustálenou praxí, podle které je daná smlouva veřejnoprávní a spory z ní přísluší rozhodovat správním orgánům ve sporném řízení. Žalovaný považuje za nesprávné, že městský soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení. Žalobce je správním orgánem, který disponuje dostatečně kvalifikovanými

pracovníky. Soud se s návrhem žalovaného, aby žalobci nebyla přiznána náhrada nákladů řízení, vypořádal nedostatečně.

III. Posouzení věci

[6] Kasační stížnost splňuje zákonem požadované náležitosti a je projednatelná.

[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 soud rozhodoval v rozsudcích ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, a ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017-97. Ve věci ukončené rozsudkem ze dne 28. 3. 2019, č. j. 10 As 296/2018-132, pak soud rozhodoval o obsahově téměř totožné kasační stížnosti osoby zúčastnění na řízení I), kterou zamítl. Proto není třeba obšírně opakovat argumentaci, kterou již soud srozumitelně v předchozích rozhodnutích uvedl. Dosavadní judikaturu postačí jen stručně rekapitulovat a vysvětlit stěžovatelce, v čem se mýlí.

[9] Předně soud zdůrazňuje, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost totiž nelze směšovat s tím, že stěžovatelka s určitým právním názorem nesouhlasí, eventuálně významově posunuje obsah napadeného rozsudku (viz též níže). Není předně pravda, že by městský soud nevysvětlil, proč smlouvu o založení svazku považuje za smlouvu veřejnoprávní (viz k tomu body 19 až 29 napadeného rozsudku). V této obsáhlé argumentaci městský soud dílem odkazuje na předcházející judikaturu zvláštního senátu a Nejvyššího správního soudu. To ale jistě není na závadu a nečiní rozsudek méně srozumitelným. Právě naopak.

[10] Soud se zcela ztotožňuje s názorem městského soudu, že dobrovolný svazek obcí je specifickou právníckou 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. Městský soud v návaznosti na judikaturu vysvětlil, že smlouva o založení svazku je veřejnoprávní smlouvou koordinační ve smyslu § 160 odst. 6 správního řádu – viz bod 46 rozsudku (stěžovatelka se tedy mýlí, pokud soudu vytýká, že tuto otázku neřešil).

[11] Soud odkazuje stěžovatelku na body 24 až 28 napadeného rozsudku a na dřívější rozsudky 10 As 258/2017 (body 36 až 43) a 4 As 269/2017 (body 31 až 38) i k její velmi obsáhlé argumentaci v části V. kasační stížnosti. Dílem jde ostatně spíše o argumentaci právně teoretickou a akademickou, než argumentaci něco prakticky přinášejícího pro nynější věc (např. rozvláčné úvahy stěžovatelky o kategorizaci právníckých 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 mýlí již ve své vstupní úvaze, kde tvrdí, že nebyli v roce 1993 při uzavírání smlouvy legislativně zakotven institut veřejnoprávní smlouvy, nemohla být ani žádná veřejnoprávní smlouva platně uzavřena. K opačnému závěru, než

zastává stěžovatelka, ostatně jasně míří 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). Městský soud má pravdu, že v nynější fázi se neposuzuje meritum sporu, ale jen otázka kompetence (kdo má spor řešit). Nadto jako spor z veřejnoprávní smlouvy je 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 naprostou 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 městský soud srozumitelně vyjádřil (viz body 28, 29 a 31 rozsudku). Byť soud výslovně necitoval veškerou civilní judikaturu, na kterou osoby zúčastněné na řízení ve svých podáních odkazovaly, námitky související s tvrzeným rozporem se závěry Nejvyššího soudu vypořádal odkazem na závěry, které zvláštní senát učinil ve věci ČAS - SERVICE. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že i kdyby zde snad byla rozporná judikatura civilních soudů, klíčová je rozhodovací praxe zvláštního senátu, která je časově pozdější, a tedy případné rozpory odstraňuje. 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 soud neví.

[16] Soud nesouhlasí ani s tím, že by judikatura zvláštního senátu, na kterou odkazuje městský soud, nebyla aplikovatelná na nynější věc. Je zbytečné, aby soud vyvracel detailně každý dílčí argument v části VI. kasační stížnosti. Kasační stížnost totiž pomíjí klíčový judikát zvláštního senátu ČAS - *SERVICE*, respektive se mu věnuje jen stručně v bodě 73 (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 takového spory řešit. Ve světle všeho shora uvedeného jde o úvahy *de lege ferenda*, tedy úvahy, které nemohou nynější rozhodnutí soudu nijak ovlivnit.

[18] Soud nevyhověl ani návrhu na přerušení řízení, dokud Ústavní soud nerozhodne o ústavní stížnosti proti rozsudku 10 As 258/2017. Ústavní soud totiž již ústavní stížnost odmítl usnesením ze dne 5. 3. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1585/18.

[19] K námitce žalobce, že Vodárenská akciová společnost neměla mít postavení osoby zúčastněné na řízení, uvádí soud následující. Osoba zúčastněná na řízení I) byla účastnicí správního řízení před 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 takového právo bude v řízení uplatňovat. Institut osoby zúčastněné na řízení slouží především k ochraně práv 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, č. j. 1 Afs 81/2010-268, č. 2508/2012 Sb. NSS, *Czech Coal*, body 17 a 18). Městský soud proto s Vodárenskou akciovou společností, a. s. správně jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení.

[20] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zpochybňuje správnost výroku II. rozsudku městského soudu, kterými byla žalobci proti žalovanému přiznána náhrada nákladů řízení. K tomu soud obecně uvádí, že v řízení o kasační stížnosti určuje rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí v souladu s dispoziční zásadou stěžovatel tím, jaké důvody uvede v kasační stížnosti (s přihlédnutím k vadám, které soud posuzuje z úřední povinnosti). Žalovaný mohl proti rozsudku městského soudu podat kasační stížnost; pokud tak neučinil, je jakákoliv argumentace poukazující na možné nedostatky napadeného rozsudku irelevantní (srov. např. rozsudek ze dne 14. 3. 2012, č. j. 7 As 121/2011-60, ze dne 13. 8. 2015, č. j. 9 Ads 270/2014-31). Z hlediska vad, ke kterým kasační soud musí přihlížet z úřední povinnosti pak lze konstatovat, že městský soud výrok II. dostatečně odůvodnil (viz bod 35 rozsudku, ve kterém uvedl, že žalobce v nynějším řízení nevystupoval jako správní orgán obhajující své vlastní rozhodnutí či jiný úkon, ale v pozici obce, která sama byla účastníkem správního řízení, a proto soud shledal její zastoupení advokátem opodstatněné).

[21] Soud shledal nedůvodnými všechny kasační námitky. Proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Současně 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 městským soudem správně zrušeno. Stejně tak osoba zúčastněná na řízení I), která v řízení zastávala stejnou pozici jako žalovaný (domáhala se zamítnutí žaloby), nebyla úspěšná; ani ona proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[22] 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 v jednom úkonu právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti). Náklady tedy činí částka 3.100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve spojení s § 35 odst. 2 věta druhá s. ř. s.] a částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy žalobci náleží částka 3.400 Kč. Jelikož zástupce žalobce je plátcem DPH, jeho odměna se zvyšuje o tuto daň (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) a celkem činí 4.114 Kč. Soud tedy uložil stěžovateli zaplatit žalobci tuto částku na náhradě nákladů řízení v přiměřené lhůtě k rukám žalobcova advokáta.

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

V Brně dne 4. dubna 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu