



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo nám. 1, Jihlava, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčková 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2014, č. j. MV-15990-20/ODK-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2018, č. j. 30 A 21/2015 – 351,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2018, č. j. 30 A 21/2015 - 351 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě žalobce jako stěžovatel napadá shora označený rozsudek krajského soudu, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2014, č. j. MV-15990-20/ODK-2014, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále též „prvostupňový správní orgán“) ze dne 1. 10. 2014, č. j. KUJI 64059/2013.

[2] Stěžovatel podal dne 16. 12. 2013 ke Krajskému úřadu Vysočina návrh na zahájení sporného správního řízení o zaplacení částky 2 541 990,66 Kč jako poměrné části majetku odpůrce svazku měst a obcí „Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko“ (dále též „SVKJ“).

Návrh vycházel ze stavu majetku odpůrce k datu 31. 12. 2012, přičemž o předchozím nároku již bylo dříve kladně rozhodnuto. Krajský úřad požadavku rozhodnutím ze dne 5. 6. 2014, č. j. KUJI 31066/2014, vyhověl v plném rozsahu (výrok I.) a účastníkům nepřiznal náhradu nákladů řízení (výrok II). Výrok o náhradě nákladů řízení byl zrušen v odvolacím řízení, načež krajský úřad o nákladech znovu rozhodl dne 1. 10. 2014 pod č. j. KUJI 64059/2014 tak, že se podle § 141 odst. 11 ve spojení s § 79 odst. 2 zákona č. 500/2014 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení. V odvolacím řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 12. 2014, č. j. MV-15990-20/ODK-2014, stěžovatelem podané odvolání zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Žalovaný vycházel z názoru, že je zákonnou povinností žalobce jako statutárního města vytvářet materiální a personální předpoklady odpovídající rozsahu jeho majetku tak, aby zajistil svou činnost včetně působení v meziobecní spolupráci. Ochrana majetku ve sporném správním řízení je toho součástí. Může se jistě v takovém řízení nechat zastupovat advokátem, ovšem takový náklad nelze považovat za účelně vynaložený.

II. Řízení před krajským soudem

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku akceptoval, že se jedná o spor spojený s veřejnoprávní smlouvou a napadené rozhodnutí žalovaného předně označil za přezkoumatelné, přičemž nedostatek nákladového výroku v napadeném rozhodnutí žalovaného označil za formální pochybení rozporné s § 141 odst. 11 správního řádu. Z celého rozhodnutí je ale podle krajského soudu patrné, že náklady na advokátní zastoupení žalovaný správní orgán nepovažoval za účelně vynaložené, a to ani v řízení před krajským úřadem, ani v řízení o odvolání; proto absenci výroku nepovažoval za zásah do žalobcových veřejných práv. K otázce přiznání náhrady nákladů řízení spočívajících v advokátním zastoupení úřadu krajský soud poukázal na zprvu nejednotnou judikaturu, která se posléze ustálila v názoru, vyjádřeném zejména v nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12, podle něhož lze ve výjimečných případech náklady advokátního zastoupení považovat za účelně vynaložené, přičemž rozhodující je povaha a výjimečnost sporu. V daném případě žalobce nehájil své rozhodnutí u soudu ani nebyl účastníkem řízení v občanskoprávním sporu. Jeho postavení se odvíjelo od účasti v SVKJ založeném veřejnoprávní smlouvou za účelem zabezpečení činnosti v oblasti vodovodů a kanalizací, přičemž povahou tohoto sporu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017 - 97, ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 - 176, a ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187, včetně usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf. 31/2007 - 82. Krajský soud poukázal na ustanovení § 20a odst. 1, 2, 3, 4 a § 14 odst. 1 písm. r) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, platného v době vzniku svazku obcí (dále jen „obecní zřízení z r. 1990“), ve spojení s § 160 odst. 6 správního řádu. Z toho dovodil, že postavení stran veřejnoprávní smlouvy není shodné s postavením účastníků soukromoprávního vztahu. Statutární město zde vykonává veřejnou správu ve své samostatné působnosti; k tomu musí disponovat odbornými znalostmi, k čemuž má být vybaveno. Pokud tedy účastník byl schopen uzavřít veřejnoprávní smlouvu, pak byl nepochybně způsobilý vykonávat i činnost spojenou s vystoupením ze svazku; to vše měl být schopen konat prostřednictvím svých zaměstnanců. Jednalo se tedy o součást běžné činnosti města spojené se zásobováním vodou a odváděním a čištěním odpadních vod na území města. To vše měl proto zvládat vlastními

pokračování

silami bez advokátního zastoupení. K odlišnému závěru vyslovenému v rozsudcích Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 269/2017 - 97 č. j. 10 As 258/2017 - 176 a v rozsudcích Městského soudu v Praze č. j. 9 A 186/2015 - 148 a č. j. 11 A 148/2015 - 83, krajský soud poznamenal, že se v nich soudy nezabývaly povahou žalobce jako statutárního města ani složitostí věci v celé její šíři, ale vycházely pouze z úspěchu ve věci; proto se jimi krajský soud necítil být při svém rozhodnutí vázán.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

-kasační stížnost

[4] Stěžovatel opírá svou kasační stížnost o § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Po rekapitulaci obsahu své žaloby a odůvodnění rozsudku krajského soudu shrnuje, že názor krajského soudu je rozporný s rozhodnutím Ústavního soudu citovaným v rozsudku, s právní úpravou institutu svazku obcí, zásadou hospodárného nakládání s obecním majetkem, s objektivní realitou a zdravou logikou, s obsahem správního i soudního spisu a s rozhodovací činností téhož soudu, Městského soudu v Praze i Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud v rozhodnutí citovaném krajským soudem vyslovil, že za výjimečných okolností má zastupování státu advokátem povahu účelného uplatňování či bránění práva. Krajský soud také uznal, že vystoupení stěžovatele z SVKJ je nutno považovat za jeden celek s jeho účastí v tomto spolku a že postavení stěžovatele v posuzovaném sporném řízení nebylo standardní; ostatně v souvislosti s vystoupením stěžovatele z SVKJ bylo vedeno deset správních řízení. V rozporu s těmito východisky však krajský soud označil procesní obranu v dané věci za běžnou součást úřední agendy související se zajišťováním zásobování vodou a odváděním a čištěním odpadních vod na svém území v rámci samostatné působnosti města a dovodil z toho nepotřebnost advokátního zastoupení. K tomuto závěru nemá soud žádný podklad ve spise a jeho názor na vymáhání podílu na peněžitém majetku svazku obcí ve výši 2 541 990,66 Kč nemá oporu ani v objektivní realitě ani v právní úpravě. Krajský soud v jiném svém rozsudku (č. j. 30 A 46/2014 - 311), jehož předmětem byla částka přesahující 52 milionů korun, neuvedl, že by se mělo jednat o běžnou činnost stěžovatele. Složitost sporu a potřebu advokátního zastoupení však nelze posuzovat podle výše žalované částky. Stěžovatel považuje za nereálnou úvahu krajského soudu, že vstup do svazku obcí je spojen s dlouhodobou potřebou zajištění veškeré činnosti s tím spojené, včetně vystoupení ze svazku. Krajský soud tak konstruoval, jak se měl stěžovatel zachovat před 25 lety při založení svazku obcí a že měl po celou tuto dobu mít k dispozici odborný aparát schopný zajištění všech činností spojených s vystoupením ze svazku. Přitom tehdy ani nebylo možno předpokládat, že svazek obcí bude mít stomilionový peněžitý majetek a bude společníkem vodárenské společnosti s cca pětisetmilionovým majetkem. Krajský soud zamítl veškeré důkazní návrhy, na jejichž základě by bylo možno posoudit složitost a výjimečnost vypořádání stěžovatele a svazku obcí. Pokud krajský soud opřel své úvahy o veřejnoprávní povinnost obce pečovat o svůj majetek, opomněl, že vstupem do svazku obcí přenesl povinnost péče o svůj majetek v této části právě na svazek. Vystoupení ze svazku bylo spojeno s řadou správních i soudních sporů. Péče o vlastní majetek je kvalitativně

odlišnou činností od procesního vymáhání majetku ve sporném řízení. O složitosti řízení svědčí i skutečnost, že krajský soud první žalobu týkající se vypořádání majetku svazku odmítl, neboť se domníval, že jde o spor občanskoprávní. Až rozhodnutí zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu vyřešilo otázku příslušnosti správních úřadů (č. j. Konf 10/2015 - 11). Krajský soud tedy označil za běžné, aby stěžovatel měl k dispozici odborný aparát kvalifikovanější, než měl k dispozici žalovaný či sám krajský soud. Kromě toho krajský soud neřešil, že vystoupení ze svazku a nároky s tím spojené vyžadují angažování několika odborníků, což by při jejich zaměstnání bylo podstatně nákladnější. Ostatně i SVKJ bylo v řízeních zastoupeno advokátem. Názory krajského soudu na vlastní personální zajištění jsou za dané situace zcela excesivní a odporující zásadám hospodárného nakládání s obecním majetkem. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení z roku 2000“) předpokládá sdružování obcí za účelem správy majetku, z čehož plyne, že správa majetku je přenesena a centralizována, což je pro členy svazku ekonomicky výhodnější. Ústavní soud v usnesení ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. III. ÚS 958/11, uvedl, že ne vždy musí být výkon určité činnosti vlastními pracovníky obce z ekonomického hlediska efektivní či dokonce možný, a podobný závěr zaujal i v nálezu pléna ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12, konstatováním, že personální kapacity nemohou být naddimenzovány tak, aby pokryly všechny myslitelné právní oblasti, v nichž stát v pozici strany vystupuje. Stěžovatel považuje za zcela rozumné, aby vypořádání majetku se svazkem obcí s miliardovým majetkem neriskoval zastoupení vlastními zaměstnanci s omezenou odpovědností za případnou škodu způsobenou chybným postupem, ale využil služeb advokáta s neomezenou výší odpovědnosti. Úvahu krajského soudu, že s možností vystoupení ze svazku měl stěžovatel počítat již při vstupu do něj, považuje za rozpornou s běžným zdravým úsudkem, natož se zásadou hospodárného nakládání s obecním majetkem. Nelze také přehlédnout, že valná hromada SVKJ původně vyslovila souhlas s vypořádáním, ale svazek následně podle tohoto usnesení nepostupoval, a proto bylo třeba se nároku domáhat. Krajskému soudu uniklo, že vypořádání majetku svazku nespadá do působnosti vodoprávního odboru města, nehledě na to, že ten mimo samostatné působnosti vykonává i působnost přenesenou, přičemž obě tyto působnosti by se tu mohly dostat do konfliktu.

[5] Napadený rozsudek krajského soudu podle stěžovatele odporuje stávající soudní judikatuře. Hlediska pro přiznání nákladů řízení totiž musí být ve správním i soudním řízení stejná. K tomu poukazuje na dva rozsudky Městského soudu v Praze a na dva rozsudky Nejvyššího správního soudu, jimiž byly náklady řízení spočívající v advokátním zastoupení přiznány s poukazem na § 60 odst. 1 s. ř. s. Dále poukazuje i na občanskoprávní spory vedené se SVKJ, v nichž Okresní soud v Jihlavě, Krajský soud v Brně i Nejvyšší soud tyto náklady přiznaly. V daném případě si byl krajský soud těchto rozhodnutí vědom, ale ve vztahu k nákladům řízení je nerespektoval jako nedostatečně odůvodněná; své dva předchozí rozsudky tyto náklady přiznávající rovněž nezohlednil. Přitom Městský soud v Praze se otázkou přiznání nákladů advokátního zastoupení obci podrobněji zabýval a zdůraznil, že nejde o spor, v němž správní orgán před soudem hájí své rozhodnutí, ale o spor, v němž je stranou uplatňující svůj nárok. Stěžovatel rovněž poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 211/2017 - 47, reflektující nižší úroveň správního rozhodování oproti soudnímu rozhodování, z něhož dovozuje, že samosprávný celek v tak složitém případě, jako je tento, nemá spoléhat jen na vlastní úředníky, ale využít kvalifikovaného zástupce. Na závěr znovu poukazuje na složitost

pokračování

sporu a na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2984/09 a sp. zn. III. ÚS 2396/09 a navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

-vyjádření žalovaného

[6] Žalovaný se po rekapitulaci správního i soudního řízení ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Odkázal na skutečnost, že při svém rozhodnutí v odvolacím řízení respektoval soudní judikaturu. Stěžovatel má specializovaný majetkový odbor a disponuje právním oddělením, jehož úkolem je spolupracovat s odvětvovými odbory a zastupovat v řízení před soudy. To považuje za dostatečné personální vybavení, které je po odborné stránce schopno chránit zájmy plynoucí z veřejnoprávní smlouvy. Z judikatury Ústavního soudu plyne, že zastupování státu advokátem je přijatelné jen ve výjimečných případech. Přitom případ stěžovatele se od těch, které posuzoval Ústavní soud, odlišuje v tom, že postavení stěžovatele v řízení se odvíjelo od specifického vztahu založeného veřejnoprávní smlouvou - byl tedy v pozici vykonavatele veřejné správy. Jeho povinností byla znalost problematiky, kterou měl mít i personálně zajištěnou. Byl-li schopen smlouvu uzavřít, měl by být schopen v rámci sporu zajistit i kvalifikovanou procesní obranu svého nároku. Využití advokátních služeb je přípustným manažerským rozhodnutím, jeho náklady ovšem musí nést ze svého rozpočtu. Žalovaný souhlasí i s přístupem krajského soudu k jiným soudním rozhodnutím, v nichž otázka nákladů řízení byla řešena bez ohledu na charakter sporu. Proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

-replika stěžovatele

[7] Stěžovatel zdůraznil, že žalovaný ve svém vyjádření zcela nepřipustně rozdílně přistupuje ke stěžovateli a ke svazku obcí. SVKJ už 25 let vykonává správu vodohospodářského majetku, což nečiní sám, ale na komerčním základě to zadává obchodní společnosti Vodárenská akciová společnost, a. s.; to vše s nemalými náklady již od roku 1996. Přitom se jedná o rutinní pravidelně se opakující činnost. Oproti tomu spor o majetkové a finanční vypořádání mezi stěžovatelem a SVKJ je zcela unikátní, probíhá již sedm let, a to civilními spory i spory ve správním soudnictví všech stupňů. Ke svému vyjádření připojil text smlouvy o nájmu a provozu vodovodů a kanalizací z r. 1996 včetně dodatků.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

IV.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

[9] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

IV.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

[10] Stěžovatel poukazuje na kasační důvody podle § 103 odst. 1, písm. a) a d) s. ř. s. Namítá tedy nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a nesprávné právní posouzení v předchozím správním řízení.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť jen u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážit důvodnost dalších kasačních námitek. Stěžovatel výslovně neoznačil, v čem tvrzenou nepřezkoumatelnost spatřuje, z textu kasační stížnosti je však zřejmé, že shledává nedostatky v odůvodnění rozsudku, které není dostatečně podloženo a které nerespektuje stávající judikaturu.

[12] Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je třeba pokládat zejména takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Mezi důvody nepřezkoumatelnosti by bylo možno zařadit i neodůvodněné nerespektování svého předchozího rozhodnutí v obdobné věci, či neodůvodněné nerespektování judikatury Nejvyššího správního soudu. Pokud se naopak krajský soud od předchozí judikatury výslovně odchýlí, přičemž svůj názor přesvědčivě zdůvodní, pak to samo o sobě není důvodem nepřezkoumatelnosti rozsudku vedoucí k jeho zrušení. Odůvodněné odchýlení od vlastního předchozího rozhodnutí či od rozhodnutí jiného krajského soudu vytváří prostor pro sjednocující funkci Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 12 s. ř. s. Polemika s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu pak může vést ke změně názoru v kasačním řízení cestou předložení věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Otázkou tak je, zda krajský soud toto odlišení řádně provedl, a následně, zda je jeho argumentace správná.

[13] Ve vztahu k jednotlivým předchozím rozhodnutím správních soudů postupoval krajský soud rozdílně. Stěžovatelem označené rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2018, č. j. 11 A 181/2015 - 108, mu zjevně nebylo známo; ostatně bylo vydáno krátce před napadeným rozsudkem. Pro kasační soud je podstatné, že městský soud zde, podobně jako v dalších dvou krajských soudem výslovně zmíněných rozhodnutích, posuzoval otázku charakteru sporu mezi stěžovatelem a SVKJ. V rozhodnutích Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2018, č. j. 30 A 117/2016 - 205, a ze dne 1. 11. 2018, č. j. 30 A 118/2016 - 557, krajský soud ve sporu týchž účastníků řízení zrušil rozhodnutí žalovaného a věci mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž stěžovateli přiznal náhradu nákladů advokátního zastoupení. I v těchto případech byl předmětem sporu jeho charakter a určení, kdo je příslušný k jeho řešení, nikoliv náklady sporného správního řízení. Podobná je situace i v případě krajským soudem výslovně popřenyých rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to rozsudků 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. Krajský soud se k jejich závěrům o přiznání nákladů

pokračování

soudního řízení spočívajících v advokátním zastoupení nepřiklonil proto, že nákladové výroky nebyly blíže zdůvodněny a byly určeny jen podle výsledku sporů. Je pravdou, že pokud jde o náhradu nákladů soudního řízení, postupoval zde Nejvyšší správní soud výslovně podle výsledku řízení (§ 60 s. ř. s.), aniž zmínil jakoukoliv úvahu, proč přiznal náhradu nákladů advokátního zastoupení stěžovateli, který je územním samosprávným celkem. To lze vyložit i tak, že charakteru stěžovatele nepřikládal žádný význam ve srovnání s předmětem sporu, jímž v této fázi bylo posouzení, o jaký spor se vlastně jedná, a následně, po určení, že jde o spor spojený s veřejnoprávní smlouvou, v pravomoci kterého orgánu je vypořádání nároků spojených s ukončením smlouvy. Jednalo se totiž o spornou otázku jak ve sféře správního, tak i soudního řízení. To považuje Nejvyšší správní soud za podstatné i v dané věci, jak bude dále rozvedeno. Zde je třeba pouze zdůraznit, že se v těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud nijak nevyjadřoval k otázce nákladů sporného správního řízení. Odlišení od těchto rozsudků by tak bylo možné už jen na základě jiného předmětu řízení, byť ve vztahu k nákladům jak soudního, tak i správního řízení lze charakter žalobce jako samosprávného orgánu považovat za jedno z hledisek pro rozhodnutí o nákladech řízení. Krajský soud odlišnost předmětu sporného správního řízení a označených soudních řízení ovšem nezmiňuje. I za této situace však nelze tvrdit, že se odchýlil od předchozí judikatury, neboť pohledem lišících se předmětů správního a soudního řízení nešlo o obdobné věci s automaticky přenositelnými důvody pro rozhodnutí o náhradě nákladů řízení.

[14] Stěžovatel se ve sporném správním řízení domáhal nároků vůči SVKJ z vypořádání veřejnoprávní smlouvy. Pravomocí k rozhodování sporů spojených s veřejnoprávními smlouvami se zabýval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, přičemž usnesením ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 - 11, určil, že příslušným je správní orgán. Zejména z tohoto rozhodnutí zvláštního senátu (být ne ve zcela totožné věci) vycházel Nejvyšší správní soud v kasačních řízeních, jejichž předmětem byla zprvu odmítavá rozhodnutí krajských soudů (rozsudky 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).

[15] Podle § 79 odst. 3 správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, nese účastník řízení své náklady sám. Přitom mezi náklady řízení patří podle odst. 1 téhož ustanovení i odměna za zastupování. V daném případě se jednalo o sporné správní řízení vedené podle § 141 odst. 1 správního řádu, kde zákon obsahuje speciální úpravu pro náhradu nákladů řízení. Podle § 141 odst. 11 správního řádu „(v) *e sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu*“.

[16] Právní úprava náhrady nákladů sporného správního řízení je tedy obdobná právní úpravě náhrady nákladů v soudním řízení, tj. rozhodující je v první řadě míra úspěchu ve sporu. Ovšem ve vztahu k nákladům soudního řízení spočívajících v advokátním zastoupení státu, územního samosprávného celku či úřadu judikatura vymezila určitá hlediska, jimiž je nutno nahlížet na nezbytnost a účelnost takového zastoupení, neboť se

jedná o subjekty (institute) zpravidla personálně vybavené natolik, že advokátní zastoupení není nezbytné. Nejsou však podstatná rozhodnutí řešící náhradu nákladů řízení úřadu, který v soudním sporu vystupuje v pozici správního orgánu obhajujícího své vlastní rozhodnutí. Tam je konstantně judikováno, že podpora vlastního rozhodnutí v soudním řízení je nedílnou součástí činnosti rozhodujícího správního orgánu; výjimky byly činěny pouze ve vztahu ke správním orgánům, které dostatečným odborným zázemím nedisponují a ani nemohou disponovat. Stejně tak postavení samosprávného celku ve sporném správním řízení nelze ztotožňovat s postavením v občanskoprávním sporu. Lze však vážit hlediska, která jsou judikaturou ve vztahu k advokátnímu zastoupení využitelná bez ohledu na charakter sporu. Krajský soud správně při vyhodnocení předchozí ne vždy jednotné judikatury vycházel z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12, publ. pod č. 116/2013 Sb., podle něhož *„za výjimečných okolností má zastupování státu advokátem povahu účelného uplatňování či bránění práva“*. Nález vycházel z usnesení téhož soudu ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2428/10, které kladlo důraz na konkrétní okolnosti případu, podle nichž je třeba zvažovat, zda organizační složka státu je schopna účinně se bránit za pomoci svých právníků, či zda se jedná o spor specifický, v němž je třeba k efektivní obraně a k úspěšnému výsledku sporu zastupování advokáty. Dále zde Ústavní soud vyjádřil, že personální kapacity nemohou být naddimenzovány tak, aby pokryly všechny myslitelné právní oblasti. Ústavní soud rovněž zmínil podobné závěry svých předchozích nálezů sp. zn. IV. ÚS 3243/09 a sp. zn. IV. ÚS 2237/13. Krajský soud tyto i další obdobné nálezy Ústavního soudu výslovně vzal za základ pro své úvahy, dospěl však k závěru, že situace v daném případě nespadá pod výjimky Ústavním soudem připuštěné. To dovodil z povinnosti stěžovatele v samostatné působnosti zajišťovat mj. zásobování vodou a odvádění a čištění odpadních vod [§ 14 odst. 1 písm. r) obecního zřízení z roku 1990] a rovněž zmínil další ustanovení téhož zákona, na jejichž základě mohou obce vytvářet dobrovolné svazky a uzavírat veřejnoprávní smlouvy. K tomu na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 - 176, přiřadil i nároky vyplývající ze stanov svazku. Opřel se i o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2014, č. j. 8 A 47/2010 - 95, podle něhož lze kraji jako straně veřejnoprávního sporu přiznat náklady vynaložené na advokátní zastoupení, jen pokud toto zastupování nelze považovat za běžnou součást jeho agendy, k jejímuž výkonu je materiálně i personálně vybaven z veřejného rozpočtu; výjimku by tento soud viděl v neobvyklosti, obtížnosti či rozsahu věci.

[17] Krajský soud při své úvaze o náhradě nákladů sporného správního řízení vycházel pouze z veřejnoprávní povinnosti stěžovatele na úseku zajištění zásobování vodou a při odvádění odpadních vod a ze skutečnosti, že stěžovatel byl schopen uzavřít veřejnoprávní smlouvu a plnit povinnosti s ní spojené. Polemika stěžovatele co do rozsahu povinností plynoucích ze smlouvy není podstatná. Z ničeho totiž neplyne, že by v době mezi uzavřením veřejnoprávní smlouvy a vystoupením ze svazku stěžovatel nebyl schopen svým povinnostem vlastními silami dostát, nehledě na to, že tvrdí, že byly zanedbatelné. Stejně tak je lichý názor stěžovatele, že žalovaný akceptoval zastoupení na straně odpůrce, přičemž jemu tuto možnost upírá. Stěžovateli nebylo nijak bráněno ve využití možnosti advokátního zastoupení a z ničeho nelze dovodit, že by mu v případě úspěchu odpůrce správní orgán či soud náhradu nákladů advokátního zastoupení přiznal. Pro posouzení podmínek pro přiznání náhrady nákladů sporného správního řízení je důležité, zda vystoupení ze svazku a vypořádání nároků s tím spojených patří mezi běžné povinnosti

pokračování

stěžovatele vyplývající z uzavřené veřejnoprávní smlouvy, a zda zajištění úkonů s tím spojených je běžnou či výjimečnou situací, za níž je hospodárné využít advokátního zastoupení. Krajský soud vůbec nehodnotil úkony spojené s vystoupením ze svazku. S ohledem na dobu trvání svazku a na úkony spojené s vystoupením ze svazku v daném případě nepovažuje Nejvyšší správní soud názor krajského soudu, že vystoupení ze svazku a majetkové vypořádání jsou činnostmi, k nimž má být trvale personálně vybaven, za správný. Neobvyklost a složitost úkonů Nejvyšší správní soud dovozuje nejen z toho, že stěžovatel musel své nároky uplatňovat ve sporném správním řízení, ale zejména z toho, že byl v situaci, kdy nebylo jasné ani správním orgánům, ani soudům jak postupovat, a komu vůbec přísluší takové spory rozhodovat. Povinnost tyto úkony zajistit proto nelze spojit s právní úpravou vzniku a existence svazků platnou v době vzniku SKVJ, jak učinil krajský soud. Zajištění úkonů spojených s vystoupením ze svazku cestou sporných správních a soudních řízení je tedy třeba posuzovat pohledem zásad vyplývajících z § 38 odst. 1 obecního zřízení z roku 2000, podle něhož *„(m)ajetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn.“* Krajský soud tedy vůbec nevážil neobvyklost a složitost správního sporu. Vystoupení ze svazku není činností běžnou a zjevně ani jednoduchou; o tom, že jde naopak o záležitost často komplikovanou, ostatně svědčí i peripetie nynější věci. Krajský soud nijak nehodnotil skutečnost, že stěžovatelem vyvolaná sporná správní řízení byla problémem jak pro správní orgány, tak i pro soudy, a několik soudních sporů bylo vedeno jen o to, kterému orgánu přísluší o nich rozhodovat. Takové spory jistě nelze považovat za obvyklé, jež by měl stěžovatel při úrovni svého obsazení úředníky zvládat bez mimořádných nákladů na zajištění specializovaným pracovníkem či speciálním zastoupením; obě varianty jsou spojeny s určitými nikoliv běžnými náklady. Na druhé straně by v daném případě bylo možno přihlížet i k tomu, zda se jedná o spor pilotní, či o spor, jehož podstata je již vyřešena a podání dalších návrhů by bylo možno zařadit mezi úřednickou činnost rutinní či zvládnutelnou případně s využitím vlastních právníků. Tyto skutečnosti ale krajský soud nezjišťoval ani nehodnotil, ač mu mohly být známy z jeho úřední činnosti, neboť rozhodoval o více sporech totožných účastníků spojených s vystoupením stěžovatele ze svazku, a to opakovaně. Pro závěr, zda v tomto případě jsou, či nejsou dány podmínky pro označení všech nákladů spojených s advokátním zastoupením za účelně vynaložené a zda a v jaké výši měla být stěžovateli přiznána náhrada nákladů sporného správního řízení, nejsou ze správního a soudního spisu zjevné veškeré potřebné skutečnosti, přičemž je třeba reflektovat i skutečnosti k tomu plynoucí z ostatních spisů v souvislosti s vypořádáním stěžovatele s SKVJ vedených. Závěr krajského soudu proto Nejvyšší správní soud považuje za nepodložený a nesprávný.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[18] Rozsudek krajského soudu je proto třeba považovat za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť nemá oporu v úplných skutkových zjištěních. Tím byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tato nepřezkoumatelnost ovšem nebrání posouzení právního názoru krajského soudu, podle něhož je pro určení podmínek pro přiznání nákladů sporného správního řízení rozhodné plnění povinností spojených s účastí ve svazku obcí podle právní úpravy plynoucí z obecního zřízení z roku 1990. Tento právní

závěr považuje kasační soud za nesprávný a v této části shledává naplněným i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V tom je kasační stížnost důvodná.

[19] Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Nad rámec potřebného odůvodnění i nad rámec důvodů pro zrušení rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřehlédl nesoulad v účasti osob zúčastněných na řízení mezi napadeným rozsudkem krajského soudu a jeho předchozími rozsudky ohledně týchž účastníků řízení. Konkrétně v rozsudcích sp. zn. 30 A 117/2016 a sp. zn. 30 A 118/2016 je jako osoba zúčastněná na řízení uvedena Vodárenská akciová společnost, a. s. Ve výše uvedených rozsudcích Nejvyššího správního soudu ve věci týchž účastníků řízení pak je jako osoba zúčastněná na řízení uveden Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí. Účast osob zúčastněných na řízení plyne z § 34 odst. 1 s. ř. s. a je věcí soudu, aby okruh zúčastněných osob bez ohledu na jeho vymezení v žalobě řádně určil a poskytl jim možnost účasti na řízení (odst. 2 cit. ustanovení). Opomenutí osob zúčastněných na řízení je pak důvodem ke zrušení rozsudku (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 10 As 253/2016 – 79, odst. 20). V daném případě ze soudního spisu plyne, že krajský soud vyzval k vyjádření, zda hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení SVKJ (č. l. 128 spisu, bod 5 pokynu včetně doručky), přičemž ze správního ani ze soudního spisu neplyne zastoupení, které je deklarováno ve správních rozhodnutích. Tento subjekt ve stanovené lhůtě svou účast na tomto soudním řízení neoznámil. Vodárenské akciové společnosti, a. s., výzva podle § 34 odst. 2 s. ř. s. krajským soudem zaslána nebyla, ač její spojení s SVKJ je v řízení opakovaně zmíněno. Správní ani soudní spis v daném případě není dostatečným podkladem pro určení okruhu možných dotčených osob ani o jejich případném zastoupení. Proto Nejvyšší správní soud pouze upozorňuje krajský soud na označený nesoulad mezi rozhodnutími. Bude na krajském soudu, aby na základě spisů, které má ve věci těchto účastníků k dispozici, ověřil, zda není důvod k dalším výzvám podle § 34 odst. 2 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů kasačního řízení 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 23. ledna 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu