



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **statutární město Jihlava**, se sídlem magistrátu Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, zastoupeného Mgr. Tomášem Rosickým, advokátem se sídlem Zrzavého 3259/9, Jihlava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, za účasti: **Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí**, se sídlem Žižkova 93, Jihlava, zastoupeného JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem se sídlem Při Trati 1084/12, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2014, č. j. MV-149012-7/ODK-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2018, č. j. 30 A 20/2015 – 318,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2018, č. j. 30 A 20/2015 – 318, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 10. 6. 2014 ke Krajskému úřadu Kraje Vysočina návrh na zahájení sporného správního řízení o zaplacení částky 32 284 952,88 Kč s příslušenstvím jako poměrné části hodnoty obchodního podílu odpůrce (svazku měst a obcí „Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko“, dále též „SVKJ“) v obchodní společnosti Svaz VKMO s. r. o., která připadala na žalobce (jednalo se o druhý návrh v této věci podaný poté, co žalobce zjistil, že hodnota společnosti Svaz VKMO byla vyšší než ta, z níž vycházel původní návrh). Rozhodnutím ze dne 17. 9. 2014, č. j. KUJI 55559/2014, krajský úřad

návrhu vyhověl podle § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a uložil odpůrci zaplatit žalobci požadovanou částku s příslušenstvím od 1. 2. 2013. Výrokem II. nepřiznal žádnému účastníku náhradu nákladů řízení.

[2] Žalovaný zamítl odvolání žalobce proti výroku II. v záhlaví označeným rozhodnutím. Podle žalovaného 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. Součástí toho je i ochrana majetku ve sporném správním řízení. Žalobce se jistě může nechat v takovém řízení zastupovat advokátem, takový náklad ovšem nelze považovat za účelně vynaložený.

II. Řízení před krajským soudem

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť se žalovaný dostatečně a srozumitelně vyjádřil ke všem odvolacím námitkám.

[5] Žalobci soud přisvědčil potud, že se žalovaný dopustil pochybení, pokud ve výroku vyslovil, že se rozhodnutí krajského úřadu potvrzuje, tedy potvrdil jej jako celek. Toto pochybení však bylo pouze formální bez vlivu na zákonnost rozhodnutí, neboť ze záhlaví, výrokové části a odůvodnění napadeného rozhodnutí bez pochybností vyplývá, že předmětem odvolacího řízení bylo odvolání výlučně proti výroku II. rozhodnutí krajského úřadu týkající se nepřiznání náhrady nákladů.

[6] Stejně tak nedostatek nákladového výroku v napadeném rozhodnutí soud považoval za formální pochybení (rozporné s § 141 odst. 11 správního řádu), které nemělo vliv na jeho zákonnost. Z výroku i odůvodnění rozhodnutí žalovaného je patrné, že žalovaný nepovažoval náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené, ani v řízení před krajským úřadem, tím spíše by je žalovaný žalobci nepřiznal ani v řízení o odvolání, které zamítl. Ostatně žalobce v žalobě uznal, že tento nedostatek nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[7] Žalobce spatřoval nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že mu jako úspěšnému účastníkovi sporného řízení § 141 správního řádu nebyla přiznána náhrada nákladů vynaložených na zastoupení zvoleným advokátem. Krajský soud v této otázce poukázal na zprvu nejednotnou judikaturu, která se posléze ustálila na názoru vyjádřeném zejména v nálezů 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.

[8] V nyní posuzované věci 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 vztahu 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, č. 1675/2008 Sb. NSS.

pokračování

[9] Krajský soud poukázal na § 20a odst. 1 až 4 a § 14 odst. 1 písm. r) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, účinného v době vzniku svazku obcí (dále jen „obecní zřízení z roku 1990“), ve spojení s § 160 odst. 6 správního řádu. Z citované právní úpravy dovodil, že postavení stran veřejnoprávní smlouvy není shodné s postavením účastníků soukromoprávního vztahu. Statutární město zde vykonává veřejnou správu ve své samostatné působnosti, přičemž ze zákona zajišťuje zásobování vodou a odvádění a čištění odpadních vod na svém území, a to mj. prostřednictvím uzavření veřejnoprávní smlouvy. K plnění tohoto úkolu musí disponovat odbornými znalostmi, k čemuž má být vybaveno nejen prostředky z veřejného rozpočtu, ale i personálně. Pokud byl žalobce schopen uzavřít veřejnoprávní smlouvu za určitého právního stavu, byl nepochybně také způsobilý, aby byl ve vztahu k tomuto právnímu stavu schopen samostatně s využitím vlastního věcného i personálního vybavení projevít účelnou a kvalifikovanou procesní obranu co do majetkových nároků souvisejících s vystoupením obce ze svazku, jež byl veřejnoprávní smlouvou založen. Podle soudu vstup a rovněž i vystoupení žalobce ze SVKJ je nutno posuzovat celistvě, neboť s danou problematikou měl být žalobce odborně obeznámen od počátku.

[10] Krajský soud nepochybně, že žalobce jakožto statutární město má možnost svěřit svou procesní obranu do rukou zvoleného advokáta namísto vlastních zaměstnanců. Takový postup je nicméně nutné vnímat jako manažerské rozhodnutí žalobce a náklady z takového zastoupení advokátem nelze přenášet na druhého účastníka správního řízení. Žalobce si plnění svých povinností měl být schopen zajistit prostřednictvím vlastních zaměstnanců. Procesní obrana žalobce v posuzovaném sporném řízení patřila k běžné součásti činnosti města spojené se zásobováním vodou a odváděním a čištěním odpadních vod na jeho území.

[11] K odlišnému závěru vyslovenému v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017 – 97, a ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 – 176, a v rozsudcích Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, č. j. 9 A 186/2015 – 148, a ze dne 29. 6. 2017, 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. Krajský soud se proto jimi necítil být při svém rozhodnutí vázán.

III. Obsah kasační stížnosti

[12] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem v tom, že potvrzení celého rozhodnutí prvního stupně výrokem rozhodnutí žalovaného, ačkoliv byl odvoláním napaden jen výrok II, bylo pouze formální chybou. Výrok rozhodnutí musí být jasný, srozumitelný, přesný a určitý. Žalovaný neměl k potvrzení výroku I. působnost (rozhodnutí ve sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze napadnout odvoláním ani rozkladem).

[14] Dále stěžovatel namítá, že názor krajského soudu je rozporný s rozhodnutím Ústavního soudu, které krajský soud sám citoval, dále je rozporný s právní úpravou

institutu svazku obcí, zásadou hospodárního 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 správně 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 ze 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 dovedl z toho nepotřebnost advokátního zastoupení. K tomu nemá soud žádný podklad ve spise a jeho závěr o vymáhání peněžité částky 32 284 952,88 Kč jako podílu žalobce na obchodním podílu svazku obcí v obchodní společnosti Svaz VKMO v rámci vypořádání žalobce a svazku obcí jako činnosti související se zajišťováním zásobování vodou a odváděním a čištěním odpadních vod nemá oporu v objektivní realitě, ani v právní úpravě.

[15] Krajský soud v jiném svém rozsudku (č. j. 30 A 46/2014 – 311), jehož předmětem byla částka přesahující 52 mil. Kč, 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.

[16] 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 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 byl v řízeních zastoupen advokátem. Názory krajského soudu na vlastní personální zajištění jsou za dané situace zcela excesivní a odporující zásadám hospodárního nakládání s obecním majetkem.

[17] 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,

pokračování

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 při 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.

[18] Napadený rozsudek podle stěžovatele odporuje stávající soudní judikatuře. Hlediska pro přiznání nákladů řízení totiž musí být ve správním i soudním řízení stejná. K tomu stěžovatel 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 přiznávající náklady řízení 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. Závěrem stěžovatel znovu poukazuje na složitost sporu a na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2984/09 a sp. zn. III. ÚS 2396/09.

IV. Vyjádření žalovaného

[19] Žalovaný se ve vyjádření kasační stížnosti 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.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se již zabýval skutkově a právně téměř totožnou věcí mezi týmiž účastníky v rozsudku ze dne 23. 1. 2020, č. j. 2 As 1/2019 – 58. Vzhledem k téměř totožnému odůvodnění rozsudků krajského soudu v obou věcech, proti nimž stěžovatel brojí týmiž argumenty, a protože soud neshledal důvod se od svých dříve vyslovených závěrů zásadně odchýlit, v odůvodnění z uvedeného rozsudku v podstatné míře vychází.

[23] Shodně jako ve věci sp. zn. 2 As 1/2019 Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek částečně nepřezkoumatelným. Byť stěžovatel výslovně neoznačil, v čem tvrzenou nepřezkoumatelnost spatřuje, z textu kasační stížnosti je zřejmé, že shledává nedostatky v odůvodnění rozsudku, které není dostatečně podloženo a které nerespektuje stávající judikaturu.

[24] 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 (viz např. rozsudky ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, nebo 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 (nejedná-li si o kasační závaznost zrušujícího rozsudku v téže věci) pak může vést ke změně názoru v kasačním řízení cestou předložení věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Je proto třeba posoudit, zda krajský soud toto odlišení řádně provedl a zda je jeho argumentace správná.

[25] 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 patrně nebylo známo, neboť bylo vydáno krátce před napadeným rozsudkem. Městský soud v daném rozhodnutí, podobně jako v dalších dvou krajským 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 zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věci

pokračování

k dalšímu řízení, přičemž stěžovateli přiznal náhradu nákladů zastoupení advokátem. I v těchto případech se soud zabýval charakterem sporu a určením, kdo je příslušný k jeho řešení, nikoliv náklady sporného správního řízení.

[26] Podobná je situace i v případě krajským soudem výslovně popřených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to rozsudků č. j. 10 As 258/2017 - 176 a č. j. 4 As 269/2017 - 97. Krajský soud se k jejich závěrům o přiznání nákladů soudního řízení spočívajícím v zastoupení advokátem 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 vysvětleno. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se v těchto rozsudcích 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 nezmínil. Ani 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.

[27] 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 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 (viz rozsudky č. j. 10 As 258/2017 - 176 a č. j. 4 As 269/2017 - 97).

[28] Podle § 79 odst. 3 správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, nese účastník řízení své náklady sám. Přitom mezi náklady řízení patří podle odstavce 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 platí, že „[v]e sporném řízení přiznává 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.“

[29] 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 spočívajícím 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.

[30] Lze však vážít 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 sp. zn. Pl. ÚS 25/12, 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.

[31] 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. Tento závěr 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 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 je tehdy, pokud toto zastupování nelze považovat za běžnou součást jeho agendy, k jejímuž výkonu je materiálně i personálně vybaven z veřejného rozpočtu. Výjimku by městský soud viděl v neobvyklosti, obtížnosti či rozsahu věci.

[32] 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

pokračování

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.

[33] 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 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 Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný názor krajského soudu, že vystoupení ze svazku a majetkové vypořádání jsou činnostmi, k nimž má být trvale personálně vybaven.

[34] 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 SVKJ, 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 vyplývajícíchmi ze zákonem 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.“

[35] Krajský soud tedy dostatečně 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.

[36] 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 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 vedených v souvislosti s vypořádáním stěžovatele s SVKJ. Závěr krajského soudu proto Nejvyšší správní soud považuje dílem za nedostatečně podložený, dílem za nesprávný.

[37] Závěrem Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku, v níž stěžovatel namítal nesprávné posouzení požadavku na jasnost, srozumitelnost, přesnost a určitost výroku správního rozhodnutí, kterou stěžovatel uplatnil nad rámec shodných námitek s věcí sp. zn. 2 As 1/2019. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že potvrzení celého rozhodnutí prvního stupně výrokem rozhodnutí žalovaného, ačkoliv byl odvoláním napaden jen výrok II., bylo pochybením, které však nezpůsobilo nezákonnost daného rozhodnutí. Je-li na rozhodnutí nahlíženo jako na celek, je z něj dostatečně zřejmé, že žalovaný rozhodoval pouze o výroku II. rozhodnutí prvního stupně. Nadto není zřejmé, jakým způsobem mělo toto pochybení žalovaného zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatele, když výrokem I. rozhodnutí prvního stupně krajský úřad stěžovateli plně vyhověl.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[38] Rozsudek krajského soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť nevychází ze všech pro posouzení věci rozhodných hledisek. 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.

[39] Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. dubna 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu