

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **město Trutnov**, se sídlem Slovanské náměstí 165, Trutnov, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2014, č. j. MV-26832-19/ODK-2014, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **obec Chotěvice**, se sídlem Chotěvice 275, zastoupené Mgr. Markem Dianem, advokátem se sídlem B. Němcové 400, Hostinné, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 1. 2016, č. j. 30 A 33/2015 – 54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Osoba zúčastněná na řízení ani žalobce **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení byla dne 17. 12. 2012 uzavřena veřejnoprávní smlouva podle § 190 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Na základě této veřejnoprávní smlouvy se žalobce zavázal, že jeho městský úřad bude vykonávat působnost stavebního úřadu i pro území obce Chotěvice.

[2] Krajský úřad Královehradeckého kraje udělil rozhodnutím ze dne 10. 1. 2013, č. j. 21146/VZ/2012-2, svůj souhlas s uzavřením výše uvedené koordinační veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 160 odst. 1 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[3] Dne 23. 12. 2013 však byl krajskému úřadu od Ministerstva vnitra doručen podnět, č. j. MV-56669-5VEG-2013, který směřoval k provedení přezkumného řízení podle § 165 správního řádu. Ministerstvo vnitra považovalo veřejnoprávní smlouvu za zjevně nezákonnou, neboť krajský úřad podle názoru Ministerstva vnitra nebyl oprávněn udělit souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy s tímto obsahem.

[4] Krajský úřad proto na základě podnětu zahájil dne 17. 1. 2014 přezkumné řízení ve věci výše uvedené veřejnoprávní smlouvy a dospěl k závěru, že předmětná smlouva je mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení uzavřena v rozporu s právními předpisy, proto ji rozhodnutím ze dne 26. 9. 2014, č. j. 21146/VZ/201225, zrušil. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou k Městskému soudu v Praze. Městský soud věc v souladu s § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) postoupil usnesením ze dne 24. 2. 2015, č. j. 10 A 33/2015 - 24, neboť v dané věci rozhodoval prvostupňový správní orgán se sídlem v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“).

[6] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Smluvní strany veřejnoprávní smlouvy podle něj nesprávně dovozovaly možnost jejího uzavření z § 190 odst. 2 stavebního zákona. V uvedeném případě se však jedná o veřejnoprávní smlouvu koordinačního typu ve smyslu § 160 odst. 1 správního řádu, jejímž předmětem je výkon státní správy podle § 160 odst. 5 téhož zákona.

[7] Podle názoru krajského soudu nemůže veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem je výkon státní správy, uzavřít obec, která ze zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy nevykonává. Obě smluvní strany při uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 160 odst. 5 správního řádu pochybily. Smlouvu mohou uzavřít pouze subjekty vymezené v § 160 odst. 1 správního řádu, přičemž Chotěvice takovým subjektem nejsou. Uvedená smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy a námitka nezákonného zrušení smlouvy je proto nedůvodná.

III. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení

[8] Kasační stížností podanou k Nejvyššímu správnímu soudu se osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu

správního. Krajský soud nesprávně posoudil možnost obcí spolurozhodovat o tom, jaký obecní úřad bude pro její území vykonávat působnost stavebního úřadu.

[9] Krajský soud se nedostatečně vypořádal s tím, že veřejnoprávní smlouva podle § 190 odst. 2 stavebního zákona je s ohledem na § 8 zákona č. 128/200 Sb., o obcích (obecní zřízení) uzavíraná v samostatné působnosti, jelikož není výslovně řečeno, že se uzavírá v působnosti přenesené (§ 35 odst. 1 obecního zřízení k tomuto oprávnění blíže nic neuvádí, navazující odst. 2 obsahuje pouze demonstrativní výčet oprávnění). Obec v samostatné působnosti podle posledně uvedeného ustanovení pečuje v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, kterou je například i potřeba bydlení. S ohledem na to pak do samostatné působnosti jednoznačně spadá i uzavírání smluv podle § 190 odst. 2 stavebního zákona.

[10] Obec podá v samostatné působnosti návrh k uzavření veřejnoprávní smlouvy a stát v zastoupení nadřízeného krajského úřadu v přenesené působnosti rozhodne, zda tento návrh přijme, či nikoliv. Krajský soud nesprávně redukoval možnost uzavření smlouvy podle § 190 odst. 2 stavebního zákona jen na případy, kdy obec končí s výkonem přenesené působnosti. Obdobnou veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít i pro výkon územně plánovací činnosti podle § 6 odst. 2 stavebního zákona. Krajský soud pominul § 13 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého má každá obec právo navrhnout, aby mohla vykonávat působnost obecního stavebního úřadu, a to ještě v době, kdy takovou působnost nevykonává. Každá obec tak má potenciál, aby její obecní úřad vykonával působnost obecného stavebního úřadu, a je tedy legitimována k postupu dle § 160 odst. 2 stavebního zákona.

[11] Stěžovatelka dále konstatuje, že Městský úřad Trutnov vykonává pro území stěžovatelky působnost pověřeného obecního úřadu, jakož i obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Výjimku představuje Městský úřad Hostinné, který pro území stěžovatelky vykonává působnost stavebního úřadu. Občané stěžovatelky v důsledku těchto skutečností musí část věcí zařizovat na Městském úřadu Trutnov a část na Městském úřadu Hostinné. Podle názoru stěžovatelky je v zájmu jejích občanů, aby byla působnost z Městského úřadu Hostinné veřejnoprávní smlouvou přenesena na Městský úřad Trutnov.

IV. Vyjádření ke kasační stížnosti

[12] Žalovaný se ve svém vyjádření shoduje s názorem krajského soudu a odkazuje na podrobné odůvodnění napadeného rozhodnutí. Navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

[13] Žalovaný se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že výkon přenesené působnosti v oblasti stavebního řádu spadá do samostatné působnosti každé obce s ohledem na uspokojování potřeb bydlení obyvatel obce. Ve svém vyjádření navazuje na závěr krajského soudu o tom, že obec, jež přenesenou působnost nevykonává, ji tudíž ani nemůže převést na jinou obec ve smyslu § 160 odst. 5 správního řádu. Rovněž ostatní argumentace stěžovatelky je zcela nepřípadná.

[14] Žalovaný považuje všechny veřejnoprávní smlouvy uzavřené s odkazem na § 190 odst. 2 stavebního zákona za uzavřené v rozporu s právními předpisy, pokud obě smluvní strany nejsou obce, které jsou zároveň obecným stavebním úřadem.

[15] Žalobce se ke kasační stížnosti stěžovatelky nevyjádřil.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je podle § 102 s. ř. s. přípustná.

[17] Důvodnost kasační stížnosti přezkoumal Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž neshledal důvody, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Podle § 190 odst. 2 stavebního zákona platí, že: *„Obec, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem, může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu; přitom postupuje podle správního řádu. Jinak pro takovou obec vykonává působnost obecného stavebního úřadu pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu leží.“*

[20] V souladu s § 190 odst. 2 větou první stavebního zákona, spolu dvě obce mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž obsahem je výkon působnosti stavebního úřadu obecním úřadem jedné ze smluvních stran (obce, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem) na území obce druhé.

[21] Věta druhá § 190 odst. 2 stavebního zákona pak pro případ, že taková smlouva nebude uzavřena, stanoví, že pro obec, jejíž úřad není obecným stavebním úřadem, vykonává tuto působnost pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu se nachází. Tato úprava přitom koresponduje obecné úpravě územní působnosti pověřeného obecního úřadu jako obecného stavebního úřadu pro obce v jeho správním obvodu [§ 13 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností].

[22] Z dikce citovaného ustanovení by se mohlo zdát, že stavební zákon výslovně předpokládá, že jednou ze stran veřejnoprávní smlouvy (tedy tou „jinou obcí“) bude obec, jejíž stavební úřad nemá věcnou působnost stavebního úřadu. Jednak pro ni, na rozdíl od druhé smluvní strany, takový požadavek nestanoví, jednak počítá s tím, že v případě neuzavření smlouvy pro ni bude působnost stavebního úřadu vykonávat správní orgán stanovený zákonem. Formulace, že se při uzavírání této smlouvy *„postupuje podle správního řádu“* pak může působit dojmem, že směřuje výlučně na *procesní postup stran* při uzavírání

veřejnoprávních smluv ve smyslu § 163 a násl. správního řádu (návrh veřejnoprávní smlouvy a jeho zánik, náležitosti projevu vůle, okamžik vzniku smlouvy atp.).

[23] Dle obecně uznávaných pravidel výkladu právního předpisu však představuje jazykový výklad pouhé prvotní přiblížení k poznání obsahu právní normy. Interpretace textu právního předpisu nemůže u takového výkladu skončit, aniž by byla vzata v úvahu i další výkladová pravidla a podle nich rozhodné skutečnosti.

[24] Takovou skutečností je v posuzované věci systematické zařazení citovaného ustanovení do přechodných ustanovení stavebního zákona, hned za obecné pravidlo, podle nějž „[o]*becné stavební úřady vykonávají působnost podle tohoto zákona ve správních obvodech, ve kterých vykonávaly působnost k 31. prosinci 2006*“ (podle § 190 odst. 1 stavebního zákona).

[25] V kontextu tohoto obecného přechodného pravidla se pak obsah § 190 odst. 2 nutně jeví jinak. Totiž jako možnost těch obcí, jejichž úřady ke dni 31. 12. 2006 vykonávaly působnost stavebního úřadu a které ve výkonu této působnosti nechtějí dále pokračovat, sjednat si její výkon s obcí touto působností i nadále disponující. Zřetelného smyslu pak nabývá i druhá věta citovaného ustanovení: nedojde-li k uzavření takové smlouvy, nastupuje obecné pravidlo územní působnosti (a místní příslušnosti) pověřeného obecního úřadu. Ani absence časového omezení pro uzavření veřejnoprávní smlouvy nemůže být otevřením možnosti jejího uzavření jakoukoliv obcí kdykoliv za účinnosti stavebního zákona.

[26] Při této interpretaci § 190 odst. 2 stavebního zákona nedochází ani k rozporu s obecnou právní úpravou uzavírání tzv. koordinačních veřejnoprávních smluv zakotvenou v § 16 odst. 1 správního řádu. V době uzavření takové smlouvy totiž obě obce jednají v rámci své zákonem svěřené působnosti v oblasti veřejné správy.

[27] Smlouvy uzavřené podle § 190 odst. 2 stavebního zákona proto skutečně nepředstavují samostatný typ veřejnoprávních smluv, který by umožňoval jakékoliv obci, jejíž úřad není stavebním úřadem, zajistit si výkon působnosti stavebního úřadu od obce, kterou si vybere a s níž se na tom dohodne.

[28] Vzhledem k výše uvedenému pak není rozhodná argumentace stěžovatelky, že jde při uzavírání této smlouvy ze strany obce bez stavebního úřadu o výkon její samostatné působnosti.

[29] Stejně tak na posouzení projednávané věci nemá vliv, zda vůbec bylo kdy možno platně uzavřít veřejnoprávní smlouvu podle § 190 odst. 2 stavebního zákona, a to s ohledem na žalovaným namítaný rozpor s § 63 odst. 1 obecního zřízení, podle nějž *„(1) Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.*“.

[30] Nejvyšší správní soud nepřehlédl značně specifické okolnosti posuzovaného případu. Stěžovatelka, jako obec tzv. prvního stupně, náleží do správního obvodu městského úřadu Trutnov jako pověřeného obecního úřadu i jako obecního úřadu s rozšířenou působností (§ 1 a příloha č. 1, resp. § 2 a příloha č. 2 zákona č. 314/2002 Sb., § 4 a § 17 vyhlášky č. 388/2002 Sb.). Uzavřenou smlouvou se tak vlastně pokoušela dosáhnout stavu, kdy pro její území bude působnost obecného stavebního úřadu vykonávat orgán, o němž tak stanoví obecné pravidlo stavebního zákona. Ze spisu krajského soudu ani ze správního spisu přitom není patrné, na základě jakého právního důvodu vykonává dosud působnost obecného stavebního úřadu pro území stěžovatelky městský úřad Hostinné.

[31] Ani tyto zvláštní skutečnosti nemohly zvrátit právní posouzení případu. Je ale na všech zúčastněných správních orgánech, aby ve vzájemné součinnosti nastolily podmínky pro efektivní výkon veřejné správy v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, včetně zásady veřejné správy jako služby veřejnosti, zásady hospodárnosti a zásady vzájemného souladu postupů a spolupráce v zájmu dobré správy (§ 4, 6 odst. 2 a § 8 správního řádu). Stěžovatelkou uváděné obtíže dotčených osob při vyřizování agendy stavebního úřadu na městském úřadě v Hostinném a souvisejících agend dotčených orgánů na městském úřadě Trutnov jsou rozhodně vážným důvodem pro hledání účinného řešení stávající situace.

VI. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud dospěl vzhledem ke shora uvedenému k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji na základě § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ani žalobce neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaný sice ve věci úspěch měl, podle obsahu spisu mu však nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. března 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu