

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ladislava Derky a soudkyně Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **Statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko**, se sídlem Žižkova 1867/93, Jihlava, zast. JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem se sídlem Při trati 1084/12, Praha 4, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2015, čj. MV-36478-15/ODK-2015 a čj. MV-36475-11/ODK-2015, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2017, čj. 11 A 148/2015-83,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dvě žaloby. První žalobou v řízení vedeném pod sp. zn. 11 A 148/2015 se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2015, čj. MV-36478-15/ODK-2015, kterým žalovaný prohlásil za nicotné rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 17. 9. 2014, čj. KUJI 55559/2014, sp. zn. OOSČ 605/2014 OOSC/11. Tímto rozhodnutím uložil Krajský úřad Kraje Vysočina (dále též „krajský úřad“) ve sporném řízení správním osobě zúčastněné na řízení jako odpůrci povinnost

zaplatit žalobci jako navrhovateli částku ve výši 32.284.952,88 Kč spolu s úrokem z prodlení a dále rozhodl, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení. Předmětná částka pak měla představovat vypořádací podíl na peněžním majetku osoby zúčastněné na řízení, resp. poměrnou část hodnoty obchodního podílu žalobce v obchodní společnosti Svaz VKMO s. r. o., na kterou vznikl žalobci nárok v důsledku jeho vystoupení z osoby zúčastněné na řízení jako dobrovolného svazku obcí, jenž byl založen veřejnoprávní smlouvou.

[2] Druhou žalobou se žalobce v řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 A 149/2015 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2015, čj. MV-36475-11/ODK-2015, kterým žalovaný prohlásil za nicotné rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 5. 6. 2014, čj. KUJI 31066/2014, sp. zn. OOSČ 955/2013 OOSC/14. Tímto rozhodnutím uložil krajský úřad ve sporném řízení správním osobě zúčastněné na řízení jako odpůrci povinnost zaplatit žalobci jako navrhovateli částku ve výši 2.541.990,66 Kč spolu s úrokem z prodlení a dále rozhodl, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení. V tomto případě měla předmětná částka představovat poměrný podíl žalobce na peněžitém majetku osoby zúčastněné na řízení, o kterou skutečný stav ke dni 31. 12. 2012 převyšoval stav ke dni 30. 11. 2012, o němž bylo již krajským úřadem rozhodnuto, a to rozhodnutím ze dne 26. 11. 2013, čj. KUJI 79781/2013, OOSČ 699/2013 OOSC/13.

[3] Při jednání dne 29. 6. 2017 byla řízení vedená pod sp. zn. 11 A 148/2015 a 11 A 149/2015 spojena ke společnému řízení, přitom nadále bylo řízení o obou žalobách vedeno pod sp. zn. 11 A 148/2015.

[4] Městský soud obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dále v bodech II. a III. výroku rozhodl o náhradě nákladů řízení. Své rozhodnutí odůvodnil odkazem na § 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, a § 49 odst. 1, 2 a 5 a § 50 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Soud též odkázal na § 141 odst. 1 a § 160 odst. 1 a 6 správního řádu. V řízení nebylo sporu o tom, že osoba zúčastněná na řízení byla založena městy a obcemi okresu Jihlava dle § 20a a násl. zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, podpisem zakladatelské smlouvy ze dne 2. 7. 1993. Soud shledal důvodnou námitku žalobce, že zakladatelská smlouva je v celém svém rozsahu smlouvou veřejnoprávní. Ztotožnil se s názorem žalobce, že dobrovolný svazek obcí je specifickou právnickou osobou, která je svou povahou veřejnoprávní, tudíž je i jeho zakladatelská smlouva veřejnoprávní smlouvou koordinační. Vztahy mezi jeho členy, ač by se jednalo o vztahy ryze majetkové, jsou vztahy veřejnoprávními. Koordinačními veřejnoprávními smlouvami dle § 160 správního řádu mohou být i smlouvy, které zakládají právnickou osobu veřejného práva. Je na subjektech provádějících veřejnou správu, jakým způsobem budou provádět vzájemnou spolupráci v rámci koordinační smlouvy, což mohou činit jako samostatné entity, či k tomu mohou vytvořit novou právnickou osobu. Soud též poukázal na systematické zařazení institutu dobrovolného svazku obcí v dílu nového zákona o obcích nazvaném „Spolupráce mezi obcemi“, přičemž koordinační smlouvy se týkají spolupráce subjektů veřejné správy. Účelem členství je ochrana a prosazování společných zájmů členských obcí, nikoli podnikání.

[5] Soud uvedl, že zákonodárce vytvořil zvláštní úpravu sdružování obcí, byť ne zcela komplexní; ve starém zákoně o obcích použil odkaz na úpravu zájmového sdružení právnických osob a v novém zákoně o obcích použil odkaz na úpravu spolku a smlouvy o společnosti. Z toho soud dovodil úmysl zákonodárce přisoudit dobrovolným svazkům obcí určitou specifickou povahu, přičemž nepřisvědčil názoru osoby zúčastněné na řízení, že odkaz na soukromoprávní úpravu právnických osob bez dalšího znamená soukromoprávní povahu dobrovolného svazku obcí. Dle názoru soudu se jedná o legislativně-technické řešení, kdy je vhodnější pro novou kategorii právnických osob použít již existující a komplexní právní úpravu jiné, typologicky blízké právnické osoby. Obce mohou být také společníky obchodních společností, o jejichž soukromoprávní povaze není pochybností. Členem obchodní společnosti mohou být společně s obcemi i fyzické a právnické osoby, naproti tomu členem dobrovolného svazku obcí mohou být výhradně obce. Tato restriktivní úprava členství opět naznačuje zvláštní povahu dobrovolného svazku obcí. Nutnost vypořádat majetkový podíl obce v dobrovolném svazku obcí po vystoupení ze svazku neznamená, že obec před svým vystoupením měla v dobrovolném svazku obcí jakýsi analogický obchodní podíl. Dobrovolný svazek obcí je právnickou osobou, vlastnící majetek, který do něj vkládají jeho členové, je tudíž logické, aby povinnou součástí stanov byla i úprava vypořádání (vrácení, kompenzace) majetku při vystoupení člena, pro což zákonodárce zvolil formulaci „majetkový podíl“. Stanovy jsou povinnou a nedílnou součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, mají tedy taktéž veřejnoprávní povahu.

[6] Městský soud dále upozornil na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, podle něhož „*sporem z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody*.“ Městský soud dodal, že i kdyby se v případě vypořádání majetkového podílu mělo jednat o analogii k vypořádacímu podílu dle právní úpravy obchodních společností, tedy o soukromoprávní institut, stále by takový institut vycházel z veřejnoprávní smlouvy, a bylo by nutné nahlížet na daný spor jako na spor z veřejnoprávní smlouvy.

[7] K rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 9. 10. 2010, Konf 13/2010-7, na které odkázal žalobce, městský soud uvedl, že toto rozhodnutí jasně stanoví hranici oddělitelnosti určité soukromoprávní části veřejnoprávní smlouvy, která spočívá v tom, že se musí jednat o ujednání nepředvídaná zákonem upravujícím příslušnou veřejnoprávní smlouvu (cit. zákon č. 111/1994 Sb. v žádném ze svých ustanovení nepředpokládá uzavření smlouvy o půjčce, která by měla být nedílnou součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy). Oproti tomu vypořádání majetkového podílu je institutem veřejnoprávním, který je ze zákona kogentní součástí stanov, jež jsou kogentní součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, tedy se nejedná o oddělitelnou soukromoprávní část veřejnoprávní smlouvy.

[8] Ohledně účastníky citované judikatury městský soud dodal, že v případě rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, se soud přiklonil k pohledu žalobce, podle jehož názoru Nejvyšší soud v rozhodnutí oddělil vystoupení obce z dobrovolného svazku obcí a vztahy s tím spojené, a vznik, trvání, strukturu a oprávněnost finančních závazků obce k němu, nespojených se členstvím této obce v něm. Městský soud proto nedovodil, že tento judikát je dokladem soukromoprávní povahy dobrovolného svazku obcí. K rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007 soud uvedl, že spor obce s dobrovolným svazkem obcí vyplývající z majetkového závazku obsaženého ve stanovách byl veden po linii civilního soudnictví, avšak rozhodnutí neobsahuje žádnou úvahu stran povahy smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, což ani nebylo předmětem řízení. Městský soud odkázal na později vydané rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, v němž zvláštní senát mj. uvedl, *„že výklad pojmu „sporů z veřejnoprávních smluv“ ostatně odpovídá i smyslu a účelu rozdělení pravomocí mezi orgány rozhodující v oblasti veřejného práva (zde správní orgány) a v oblasti práva soukromého (zde soudy rozhodující v občanském soudním řízení). „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 pravomocech rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní či naopak soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno jeden orgán.*“ Městský soud dodal, že v posuzovaných věcech žalobce vůči osobě zúčastněné na řízení uplatnil nároky zjevně související s právními vztahy založenými na základě veřejného práva a vyplývajícími z veřejnoprávní smlouvy, příslušný k rozhodnutí o celém souboru nároků žalobce požadovaných v souvislosti s jeho vystoupením z osoby zúčastněné na řízení jako svazku obcí je tedy správní orgán, nikoliv soud v civilním řízení. Rozhodnutí vydaná krajským úřadem tedy nelze považovat za nicotná.

[9] Městský soud shledal žaloby důvodnými a rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil dle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení a rozhodnutí o odkladném účinku

[10] Rozsudek městského soudu napadla osoba zúčastněná na řízení (dále i „stěžovatel“ nebo „Svazek“) kasační stížností. Stěžovatel také podal návrh na přiznání odkladného účinku. V doplnění stížnosti tuto odůvodnil odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s tím, že soud nesprávně posoudil nároky žalobce jako nároky vyplývající z veřejnoprávní smlouvy, byť žalobce opíral své údajné nároky o obecné zásady spravedlnosti a hospodárnosti při nakládání s veřejným majetkem a o usnesení valné hromady Svazku (stěžovatele) ze dne 4. 12. 2012. Stěžovatel odmítá, že by smlouva o založení svazku byla veřejnoprávní smlouvou, nicméně i kdyby tomu tak bylo, z uvedené smlouvy nevyplývaly tvrzené nároky žalobce vůči stěžovateli. Dále stěžovatel namítl dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. i nepřezkoumatelnost rozsudku pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, jakož i vadu řízení spočívající v tom, že soud neprovedl důkaz smlouvou o založení Svazku a stanovami Svazku. Soud dostatečně neodůvodnil, proč je smlouva o založení Svazku veřejnoprávní smlouvou dle § 159 odst. 1 správního řádu. Městský soud nepřihlédl k judikatuře Nejvyššího soudu, dle které spory týkající se majetkového vypořádání

vystupující obce a svazku obcí vždy řešily civilní soudy. Dále soud nevzal v úvahu okolnost, že Svazek není smluvní stranou zakladatelské smlouvy, přičemž spory týkající se uzavřené smlouvy mohou vznikat pouze mezi smluvními stranami.

[11] Stěžovatel dále uvedl, že v době založení Svazku (stěžovatele) neexistovala právní úprava veřejnoprávních smluv a Svazek vždy předpokládal, že jakékoliv nároky týkající se Svazku, případně vztahu obcí a Svazku, jsou v pravomoci civilních soudů dle § 7 odst. 1 o. s. ř. Nejedná se o první případ svého druhu, i v minulosti rozhodovaly soudy spory mezi svazkem a vystupující obcí, viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 ze dne 9. 1. 2013 a sp. zn. 28 Cdo 4243/2007 z 18. 3. 2008. Zakladatelská smlouva Svazku nezakládala, neměnila nebo nerušila práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, nýbrž na jejím základě dle zákona o obcích č. 367/1990 Sb. a subsidiárně dle zákona č. 40/1964 Sb. (dále jen obč. zák.) vznikl Svazek jako právnická osoba, a to za tím účelem, aby vstupoval do soukromoprávních vztahů. Každá veřejnoprávní smlouva (koordinační dle § 160 správního řádu nebo subordinační podle § 161 správního řádu) musí vždy naplňovat definiční znaky uvedené v § 159 odst. 1 správního řádu. Městský soud tuto otázku neřešil. Jak uvedl sám soud, předmět činnosti je u dobrovolného svazku obcí dle zákona č. 128/2000 Sb. určen jen demonstrativně, svazek tedy může být založen k široké škále činností včetně podnikání. Smluvní volnost při tomto založení je daleko vyšší než při založení veřejné obchodní společnosti nebo komanditní společnosti, které mohou být založeny výlučně za účelem podnikání nebo správy vlastního majetku a jejich předmět činnosti je vymezen taxativně. Jen z těchto důvodů nikoho však nenapadne považovat uvedené společnosti za osoby veřejného práva a jejich zakladatelské smlouvy za smlouvy veřejnoprávní. Ani při posouzení předmětu činnosti Svazku v oblasti vodovodů a kanalizací nelze říci, že by se jednalo o činnosti vyhrazené veřejnému právu. V souvislosti s privatizací vodovodů a kanalizací za účelem jejich správy na svém území některé obce zakládaly akciové společnosti místo svazků obcí. Není důvod, aby zakladatelská smlouva akciové společnosti byla považována za soukromoprávní smlouvu, zatímco zakladatelská smlouva svazku obcí by byla smlouvou veřejnoprávní. Zakladatelská smlouva svazku obcí zakládá právnickou osobu, nikoliv práva a povinnosti v oblasti veřejného práva ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu. Smlouva o založení svazku obcí proto není veřejnoprávní smlouvou.

[12] Stěžovatel zdůraznil, že zakladatelská smlouva byla uzavřena za účinnosti zákona o obcích č. 367/1990 Sb., tj. v době, kdy nebyl legislativně upraven institut veřejnoprávních smluv. Proto uvedená smlouva byla od začátku smlouvou soukromoprávní. Není možné, aby bez zákonného zmocnění došlo v mezidobí k transformaci právní povahy zakladatelské smlouvy. Městský soud nevysvětlil, zda zakladatelská smlouva byla veřejnoprávní smlouvou od začátku, či zda se dodatečně (a kdy) „přetransformovala“ ve veřejnoprávní smlouvu.

[13] Stěžovatel dále argumentoval jednotlivými ustanoveními zákona o obcích č. 128/2000 Sb., přičemž podrobně odůvodnil svůj závěr, že podle tohoto zákona není zakladatelská smlouva veřejnoprávní smlouvou.

[14] Podle názoru stěžovatele byl-li by akceptován výklad městského soudu, že zmocnění k uzavření veřejnoprávní koordinační smlouvy stačí ze zákona dovodit, pak by

jakákoliv smlouva uzavřená mezi dvěma obcemi v rámci plnění jejich úkolů v samostatné působnosti (např. kupní smlouva) byla automaticky smlouvou veřejnoprávní. Avšak v souladu s § 160 odst. 6 a čl. 101 odst. 4 Ústavy je nutné výslovné zákonné zmocnění k uzavření veřejnoprávní koordinační smlouvy mezi obcemi v rámci jejich samostatné působnosti v oblasti veřejné správy.

[15] K usnesením zvláštního senátu stěžovatel uvedl, že v usnesení čj. Konf 10/2015-11 ze dne 25. 2. 2016 byl jako veřejnoprávní smlouva posouzen faktický stav, za kterého dopravce provozoval veřejnou dopravu bez uzavřené písemné smlouvy o závazku veřejné služby. V dalším usnesení čj. Konf 13/2010-7 z 9. 10. 2010 byla jako veřejnoprávní smlouva posouzena smlouva o vzniku závazku veřejné služby, přičemž v případech obou usnesení taková klasifikace neplynula ze zákona. V obou usneseních byla veřejnoprávnost uvedených smluv dovozena jen na základě teoretických úvah a navíc k subordinačním smlouvám, které nevyžadují výslovné zákonné zmocnění na rozdíl od smlouvy koordinační dle § 160 odst. 6 správního řádu.

[16] Údajné nároky žalobce nevyplývají ze zakladatelské smlouvy ani ze stanov, tudíž se nejedná o nároky z veřejnoprávní smlouvy. Městský soud měl nejdříve posoudit právní povahu nároků žalobce vůči stěžovateli, než přistoupil k řešení otázky, který orgán veřejné moci má pravomoc o tvrzených nárocích žalobce rozhodnout. Kromě toho žalobce zakládal své nároky na usnesení 47. valné hromady Svazku, přičemž toto usnesení nemá povahu mimosmluvních nároků, které byly zvažovány v usnesení zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11 z 25. 2. 2016. Mohou být uzavírány i smíšené smlouvy – veřejnoprávní i soukromoprávní, každá s jiným režimem rozhodování sporů (viz usnesení čj. Konf 13/2010-7 z 9. 10. 2010).

[17] Není správný názor městského soudu, že ustanovení týkající se majetkového podílu a jeho vypořádání musely být součástí zakladatelské smlouvy, a tudíž z toho důvodu se jedná o nárok z veřejnoprávní smlouvy. Soud pominul skutečnost, že Svazek byl založen dle zákona o obcích č. 367/1990 Sb., podle kterého majetkový podíl ve svazku obcí nemusel být upraven ve stanovách či zakladatelské smlouvě a nemuselo být ani upraveno majetkové vypořádání při vystoupení obce ze svazku. Proto tyto vztahy týkající se majetkového podílu a majetkového vypořádání jsou svou povahou soukromoprávní a měly být rozhodovány soudy dle § 7 o. s. ř.

[18] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že soud ani žalovaný neprovedly důkaz zakladatelskou smlouvou ani stanovami. Z provedení těchto důkazů by bylo zjištěno, že tvrzené nároky neplynou ze zakladatelské smlouvy včetně stanov, což by postavilo najisto, že se nejedná o veřejnoprávní nároky.

[19] Městský soud nepřihlédl k judikatuře Nejvyššího soudu. V rozsudku sp. zn. 3122/2012 z 9. 1. 2013 Nejvyšší soud ve věci nároků souvisejících s vystoupením člena svazu obcí za účinnosti zákona o obcích č. 128/2000 Sb. uzavřel, že spory vyplývající ze stanov svazku obcí jako zájmového sdružení právnických osob dle obč. zák. požívají soudní ochranu a měly by být řešeny pouze k tomu příslušnými obecnými soudy. Nejvyšší soud sice v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně neřešil otázku své pravomoci, avšak tuto musel jako podmínku řízení bez dalšího posoudit (§ 103, § 104a a § 7 odst. 1 o. s. ř.).

Městský soud odmítl tento judikát akceptovat a stěžovatel nepovažuje toto odchýlení se městského soudu od rozhodovací praxe za přesvědčivě odůvodněné, byť mu to ukládá ustanovení § 13 zákona č. 89/2012 Sb. (občanského zákoníku, dále jen o. z.).

[20] Z povahy věci je zřejmé, že ve smyslu § 169 správního řádu mohou být spory z veřejnoprávní smlouvy pouze spory mezi smluvními stranami dané smlouvy, nikoliv mezi smluvní stranou a třetí osobou, v tomto případě stěžovatelem (Svazkem). Tomu odpovídá i komentářová literatura k uvedenému ustanovení. Judikatura k veřejnoprávním smlouvám, na kterou odkázal městský soud, se týkala sporů smluvních stran dané veřejnoprávní smlouvy. Spory mezi svazkem obcí a vystupující členskou obcí byly dosud vždy rozhodovány civilními soudy (viz uváděný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 3122/2012 z 9. 1. 2013 a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4243/2007 z 18. 3. 2008).

[21] Předmětné věci by měly rozhodovat civilní soudy i z toho důvodu, že v případě rozhodování soudů je účastníkům zaručena větší ochrana jejich práv než v řízeních u správních orgánů, což stěžovatel dovozuje z čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod. V řízeních u krajského úřadu byla rozhodnutí vydána bez nařízeného jednání a bez provedení důkazů.

[22] Usnesením čj. 10 Azs 258/2017-170 ze dne 20. 12. 2017 Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

III. Vyjádření žalobce a žalovaného

[23] Žalobce se ke stížnosti vyjádřil a mj. uvedl, že stěžovatel sice polemizuje s usnesením zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11 z 25. 2. 2016, ale opomíjí skutečnost, že Nejvyšší správní soud je vázán rozhodnutími zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. Stěžovatel musel k návrhu na zápis do příslušného rejstříku založit stanovy (§ 20g, § 20i odst. 3 a § 20h odst. 1 obč. zák. v souvislosti s § 20a odst. 1 zákona o obcích č. 367/1990 Sb.) , které upravovaly práva a povinnosti zakládajících členských obcí mezi sebou a též ve vztahu ke Svazku. Žalobce dále odkázal na rozhodnutí žalovaného (který nepodal kasační stížnost proti napadenému rozsudku) čj. MV-133471-62/ODK-2013 z 26. 8. 2014, ze kterého obsáhle citoval. V citaci se mj. uvádí, že: „*svazky obcí jsou zřizovány za účelem plnění úkolů v rámci (pečovatelské) veřejné správy. Svou povahou se přitom jedná o zvláštní typ právnických osob, jejichž právní režim je založen a ovládán kogentními normami veřejného práva. Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí tudíž představuje smlouvu, která ve smyslu § 159 odst. 1 zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Svým obsahem se pak jedná o koordinační smlouvu uzavřenou mezi obcemi ve smyslu § 160 odst. 1 správního řádu, za účelem plnění úkolů v rámci (pečovatelské) veřejné správy. Spor vzniklý na základě této smlouvy lze tudíž považovat za spor z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 141 správního řádu, k jehož řešení je podle § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu, příslušný krajský úřad.*“ Žalobce se s uvedeným právním posouzením ztotožnil a uvedl, že i předmětná smlouva o založení Svazku a jeho stanovy zakládaly povinnosti stěžovatele v oblasti veřejného práva, a to v oblasti zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod (čl. 4 smlouvy ze dne 2. 7. 1993 a čl. 3.3 stanov). Právní úprava svazku obcí již v zákoně o obcích č. 367/1990 Sb. zakládala svazek jako osobu

veřejného práva a i tato smlouva o založení svazku byla smlouvou veřejnoprávní. Není logické, aby osoba veřejného práva byla založena soukromoprávním jednáním osoby veřejnoprávní povahy. Již sama okolnost, že zákon o obcích č. 367/1990 Sb. upravoval postavení svazků, jejich vznik a zánik (§ 20a odst. 1 zákona), jejich předmět činnosti (odst. 2), rozsah převodů majetku včetně finančních prostředků (odst. 3), rozpočet (§ 20b zákona), práva občanů vůči svazku obcí (§ 20c zákona), zvláštní (mimosoudní) postup vůči svazku obcí, jehož opatření odporuje zákonu (§ 20d zákona) však ukazuje, že zákonodárce již v době účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. zcela jednoznačně chápal a hlavně legislativně pojímal svazky obcí jako veřejnoprávní subjekty a smlouvy o jejich založení nikoliv jako soukromoprávní smlouvy.

[24] Žalobce dále poukázal na to, že podle § 151 odst. 4 nového zákona o obcích č. 128/2000 Sb. se režimu nového zákona podřídily i svazky obcí založené před jeho účinností. I důvodová zpráva k vládní předloze zákona č. 500/2004 Sb. (správního řádu) u § 143 výslovně uváděla smlouvy o založení svazku obcí jako příklad veřejnoprávních smluv, a to smluv koordinačních.

[25] Chápání pojmu „veřejné právo“ v právní teorii i v soudní rozhodovací praxi soudů doznalo od doby založení stěžovatele značného posunu. K tomu žalobce odkazuje na rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, kde zvláštní senát dospěl k závěru, že pojem „veřejného práva“ se nekryje s pojmem vrchnostenské veřejné správy, nýbrž je pojmem širším, a zdůraznil, že již neplatí, že jakákoli činnost správních orgánů, která není výkonem vrchnostenských pravomocí, je vykázána do mezí soukromého práva.

[26] Dobrovolné svazky obcí jsou zřizovány výhradně pro účely výkonu veřejnoprávních funkcí, které přísluší *ex lege* zabezpečovat obcím, nicméně jejich zabezpečení silami několika sdružených obcí může být účelnější. Svazky obcí jsou proto specifické osoby veřejného práva. Nelze je považovat za územní samosprávné celky ani za jednotky územní státní správy; jejich právní osobnost i jejich činnost je však od jednotek územní samosprávy odvozena, jde o svébytné právnické osoby pro výkon vybraných veřejnoprávních úkolů obcí.

[27] Není správná představa stěžovatele, že spory ze zakladatelské veřejnoprávní smlouvy mohou vznikat jen mezi smluvními stranami. Žalobce odkázal na ustanovení § 169 a § 141 správního řádu, která upravují řízení o sporech z veřejnoprávních smluv, nikoliv o sporech mezi účastníky veřejnoprávních smluv. Přikázání sporů z veřejnoprávních smluv do působnosti správních úřadů neznamená, že by byla poškozena práva stěžovatele či jiných osob. I ve správním řízení je účastníkům poskytována dostatečná ochrana jejich práv, navíc ze zákona jsou správní řízení přezkoumatelná soudy, a to ve dvou stupních.

[28] Žalovaný se vyjádřil ke stížnosti a uvedl, že majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí, který byl založen veřejnoprávní smlouvou, jsou vztahy soukromoprávními. Na tom nic nemění ani skutečnost, že jsou založeny veřejnoprávní smlouvou, když dle rozhodnutí zvláštního senátu pod čj. Konf 13/2010-7 ze dne 19. 10. 2010 mají veřejnoprávní smlouvy kombinovaný charakter. Zvláštní senát v tomto

rozhodnutí konstatuje, že „*dle názoru zvláštního senátu je třeba zkoumat smlouvu v celém jejím rozsahu a současně též i v jednotlivých částech, přičemž je zřejmé, že smlouva v sobě může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní*“ a dospěl v něm k závěru, že pokud smlouva uzavřená dle § 19 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 31. 3. 1998, obsahuje ujednání o půjčce, je třeba tato ujednání podřadit pod příslušná ustanovení občanského zákoníku a příslušným rozhodnout o nároku z těchto ujednání je soud.

[29] Stejně jako stěžovatel, i žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 z 9. 1. 2013 a na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4243/2007 z 18. 3. 2008. V prvně zmíněném rozhodnutí civilní soudy rozhodovaly o povinnosti vystoupivší obce zaplatit svazku obcí své dlužné finanční závazky. V dané věci šlo mimo jiné o to, zda mohou stanovy dobrovolného svazku založit překážku pro vystoupení členské obce ze svazku obcí a zda je člen povinen se stanovami řídit i za této situace. Ze stanov dobrovolného svazku v této věci vyplývala povinnost vystoupivší obce ze svazku obcí zaplatit svazku určitý podíl na stanovami specifikovaných nákladech. Výše tohoto podílu byla mimo jiné stanovena i rozhodnutím valné hromady svazku. Nelze tak odhlédnout od podobnosti této věci s právní věcí rozhodnutou rozhodnutím Krajského úřadu Kraje Vysočina, když na základě dotčeného rozhodnutí odpůrce jako dobrovolný svazek obcí měl navrhovateli podle stanov odpůrce a rozhodnutí vrcholného orgánu odpůrce vyplatit vypořádací podíl v souvislosti s jeho vystoupením z dobrovolného svazku obcí. Spor ve věci, o kterém rozhodoval Nejvyšší soud citovaným rozsudkem sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, však projednávala a rozhodovala celá soustava obecných soudů v občanském soudním řízení, nikoliv správní orgán jako v případě příslušných rozhodnutí.

[30] Žalovaný rozhodl stejně, jako tomu bylo v dřívějších rozhodnutích ministra vnitra a žalovaného. Proto je i nadále žalovaný názoru, že krajský úřad nebyl příslušný v předmětných věcech rozhodovat. Majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí, byť byly založeny veřejnoprávní smlouvou, jsou vztahy soukromoprávními.

IV. Hodnocení věci Nejvyšším správním soudem

[31] NSS se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou (v této věci osobou zúčastněnou na řízení), proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[32] Kasační stížnost není důvodná.

[33] NSS přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, v tomto případě žádnou z vad zakládajících nepřezkoumatelnost, ať již pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů. Městský soud objasnil a vysvětlil svůj právní závěr, že se jedná o nároky žalobce ze zakladatelské smlouvy z 2. 7. 1993, která je veřejnoprávní smlouvou a že i tyto nároky

jsou veřejnoprávní povahy, o kterých je příslušný rozhodnout dle § 141 správního řádu správní orgán, konkrétně krajský úřad.

[34] NSS neshledal v řízení stěžovatelem tvrzenou vadu, která měla spočívat v tom, že městský soud neprovedl důkaz zakladatelskou smlouvou včetně stanov. V tomto směru NSS zdůrazňuje, že provádět dokazování je potřebné tehdy, je-li potřeba zjišťovat skutkový stav věci. Tak tomu bývá v situaci rozdílných skutkových tvrzení stran sporu, přičemž odlišné skutkové podstaty mají vliv na výsledek věci. V dané věci soud nerozhodoval ve věci samé, tj. o existenci nároků žalobce na jím požadované peněžité plnění, nýbrž zkoumal „pouze“ otázku pravomoci, tj. zda ve spojených věcech o plnění byl oprávněn rozhodnout správní orgán (krajský úřad) nebo civilní soud. Městský soud, ani žalovaný nemusely provádět dokazování; pro právní posouzení pravomoci postačovalo zhodnocení nesporných skutkových tvrzení o uzavření zakladatelské smlouvy ze dne 2. 7. 1993, kterou byl založen Svazek za účelem zabezpečení činností v oblasti vodovodů a kanalizací (zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod) a o vymáhání nároků opírajících se o stanovy Svazku, které byly sjednány v rámci zakladatelské smlouvy, a o usnesení valné hromady ze dne 4. 12. 2012. Takto jsou pro potřeby zhodnocení pravomoci rozhodujícího orgánu dostatečně konkrétně určeny nároky tvrzené žalobcem. V tomto směru není správné tvrzení stěžovatele, že žalobce opírá své nároky výlučně o obecné zásady spravedlnosti či dobré mravy a o usnesení valné hromady.

[35] Co se týče právního hodnocení, NSS odkazuje na detailní a přesvědčivé odůvodnění rozsudku městského soudu, se kterým se ztotožňuje a doplňuje je o níže uvedené závěry.

[36] Zakladatelská smlouva byla uzavřena dne 2. 7. 1993, tj. za účinnosti zákona o obcích č. 367/1990 Sb., účinného do 11. 11. 2000. Ode dne 12. 11. 2000 je účinný nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb. Podle § 20a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., ve znění účinném v době uzavření zakladatelské smlouvy, [o]*bce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí (dále jen "svazky"). Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon.3h)* Poznámka 3h) odkazovala na § 20f starého obč. zák., podle kterého *[k] ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu mohou právnické osoby vytvářet zájmová sdružení právnických osob (dále jen "sdružení").*

[37] Podle § 20a odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb. [p]*ředmětem činnosti svazku mohou být jen pravomoci obce uvedené v § 14 odst. 1 písm. n), p) a r). Svazek může zakládat právnické osoby k plnění úkolů, pro něž byl vytvořen.* Podle odst. 3 [o]*bec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla.* Podle odst. 4 [o]*bce se nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování občanů.3i)* Poznámka 3i) odkazovala na zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

[38] Podle § 14 odst. 1 písm. r) zákona č. 367/1990 Sb. [d]*o samostatné působnosti obce patří zejména čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod.*

[39] Podle § 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.

[40] Podle § 160 odst. 6 správního řádu [ú]*zemní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon.*

[41] Je nesprávná představa stěžovatele, že s ohledem na datum uzavření zakladatelské smlouvy před účinností správního řádu, tj. přede dnem 1. 1. 2006, nemohla tato smlouva být veřejnoprávní smlouvou. NSS zdůrazňuje, že veřejnoprávní smlouvy byly uzavírány i před uvedeným dnem. Jako zcela absurdní je nutno odmítnout představu, že by pro téměř úplnou absenci pojmu „veřejnoprávní smlouva" v českém právním řádu před účinností správního řádu všechny smlouvy uzavřené např. státem či veřejnoprávními korporacemi byly smlouvami soukromého práva (o nesprávnosti takové představy svědčí mj. i ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu, které výslovně počítá s existencí veřejnoprávních smluv vzniklých před dnem nabytí účinnosti správního řádu). Pro veřejnoprávní smlouvu není významné její označení, ani to, kdo jsou její smluvní strany, nýbrž její obsah (je rozhodující materiální pojetí, o čemž svědčí i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu) – k tomuto závěru se přiklonil i zvláštní senát ve svém usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82. Vždy platilo, že těmito smlouvami se zakládaly, měnily nebo rušily práva a povinnosti při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, avšak nikoli pouze na poli vrchnostenské veřejné správy, ale i pečovatelské veřejné správy – blíže viz zmíněné usnesení zvláštního senátu.

[42] Až v § 160 odst. 6 správního řádu bylo výslovně stanoveno, že územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy za předpokladu, že: a) se týkají plnění úkolů plynoucích z jejich samostatné působnosti a b) zároveň tak stanoví zvláštní zákon. Nicméně za těchto podmínek se uzavíraly veřejnoprávní smlouvy i dříve (viz citovaná právní úprava obsažená v § 20a zákona č. 367/1990 Sb., která dopadá na zakladatelskou smlouvu Svazku), přičemž se jednalo o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce (§ 14 odst. 1 písm. r/ zákona č. 367/1990 Sb.). NSS dodává, že i podle úpravy v novém zákoně o obcích č. 128/2000 Sb. je dovoleno uzavírat veřejnoprávní smlouvy k založení dobrovolného svazku obcí, a to i za účelem zabezpečování zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod (viz § 49 a § 50 odst. 1 písm. b/ zákona), přičemž se jedná o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce (§ 35 zákona č. 128/2000 Sb.).

[43] Pro povahu zakladatelské smlouvy jako smlouvy veřejnoprávní není tedy podstatné, kdy byla uzavřena. Ostatně i teorie správního práva dovodila, že do kategorie veřejnoprávních smluv jsou zahrnuty také smlouvy takto neoznačené, a to bez ohledu na to, zda byly uzavřeny před či po dni 1. 1. 2006. Za koordinační veřejnoprávní smlouvu tak byla mj. označena rovněž smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, 244 s.). NSS dodává, že k žádné transformaci smlouvy původně soukromoprávní ve veřejnoprávní (eventuálně naopak) nedošlo.

[44] NSS poukazuje též na již zmíněné usnesení zvláštního senátu čj. Konf 31/2007-82, ve kterém tento senát shledal veřejnoprávní smlouvu, a to na poli výkonu pečovatelské

veřejné správy, ve smlouvě o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, uzavřené dne 30. 12. 2003 mezi Krajským úřadem Ústeckého kraje a Dopravním podnikem Ústeckého kraje, a. s. dle § 19 a násl. zákona č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě. Zvláštní senát řešil otázku, zda smlouva je obchodněprávním úkonem územního samosprávného celku ve smyslu § 1 odst. 3 správního řádu (tj. soukromoprávní smlouvou uzavřenou dle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku) nebo veřejnou smlouvou subordinační ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu, přičemž se přiklonil k veřejnoprávní povaze zmíněné smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. NSS dodává, že při uplatnění zásady „*a minori ad maius*“ („*od menšího k většímu*“) tím spíše je namístě závěr, že smlouva uzavřená dle § 20a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. s taxativně uvedeným předmětem činnosti svazku v odst. 2 je smlouvou veřejnoprávní. Na tomto závěru nic nemění okolnost, že na rozdíl od smlouvy posuzované v usnesení čj. Konf 31/2007-82 se v případě předmětné zakladatelské smlouvy jedná o smlouvu koordinační ve smyslu § 160 odst. 6 správního řádu.

[45] NSS se z uvedených důvodů neztotožnil s právním názorem stěžovatele, že zakladatelská smlouva z 2. 7. 1993 byla soukromoprávní povahy.

[46] Stěžovatel mj. argumentoval odkazem na usnesení zvláštního senátu čj. Konf 13/2010-7. Z něj dovozoval, že v případě soukromoprávních prvků ve veřejnoprávní smlouvě (které podle názoru stěžovatele jsou v zakladatelské smlouvě obsaženy) je nutno spory z těchto částí veřejnoprávní smlouvy řešit v civilním soudnictví. K tomu NSS uvádí, že uvedené usnesení bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 6/2011 s právní větou: „*Ujednání o bezúročné půjčce sjednané mezi účastníky ve smlouvě o vzniku závazku veřejné služby podle § 19 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, je třeba podřadit pod § 657 a násl. občanského zákoníku pojednávající o smlouvě o půjčce. Spor o vrácení bezúročné půjčky je tak sporem vyplývajícím ze soukromoprávního vztahu, který náleží rozhodovat soudům v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).*“

[47] NSS dodává, že v odůvodnění tohoto usnesení bylo mj. uvedeno, že „*je třeba zkoumat smlouvu v celém jejím rozsahu a současně i v jednotlivých částech. Přičemž je zřejmé, že smlouva v sobě může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní. Podle § 41 odst. 2 obč. zák. posuzuje soud každý úkon podle jeho obsahu, i když je úkon nesprávně označen. V daném případě účastníci jasně vyjádřili vůli poskytnout a přijmout bezúročnou půjčku. Obě strany tak činily v rovném postavení, ani jedna nebyla nadřízena druhé. Zákon č. 111/1994 Sb. v žádném ze svých ustanovení nepředpokládá uzavření smlouvy o půjčce, která by měla být nedílnou součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy. Ujednání o půjčce je proto třeba podřadit pod příslušná ustanovení občanského zákoníku. Podle § 657 obč. zák. smlouvou o půjčce přenechává věřitel dlužníkovi věci určené podle druhu, zejména peníze, a dlužník se zavazuje vrátit po uplynutí dohodnuté doby věci stejného druhu. Jde tedy o spor vyplývající ze soukromoprávního vztahu, který zásadně náleží rozhodovat soudům (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).*“

[48] Jak je zřejmé z odůvodnění citovaného usnesení, zvláštní senát rozhodl ve věci, ve které v rámci veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby spočívající v linkové osobní dopravě, na kterou dopadala právní úprava obsažená v § 19 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 1998, byla uzavřena i další smlouva, a to smlouva o půjčce dle § 657 obč. zák. Uvedená smlouva o půjčce byla věcně i právně zcela nezávislá

na veřejnoprávní smlouvě uzavřené dne 4. 12. 1995. Jinými slovy, byla uzavřena „smlouva ve smlouvě“, resp. dvě smlouvy, a nic na tomto faktu nemění ani to, že tyto dvě smlouvy byly v písemné formě patrně součástí jedné listiny. Smlouva o veřejné službě nevyžadovala, aby byla zároveň uzavřena smlouva o půjčce, jednalo se proto o dva na sobě právně nezávislé smluvní vztahy, které se od sebe lišily svou na jedné straně veřejnoprávní povahou (v případě smlouvy o veřejném závazku uzavřené dle § 19 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb. v platném znění) a soukromoprávní povahou (v případě smlouvy o půjčce uzavřené dle § 657 obč. zák.).

[49] Aby bylo možné vztáhnout právní závěry zvláštního senátu z tohoto usnesení na zakladatelskou smlouvu uzavřenou dle § 20a zákona č. 367/1990 Sb. v návaznosti na § 20f obč. zák., bylo by nutné dojít k závěru, že ujednání o stanovách Svazku a též usnesení valné hromady jsou součástí jiného smluvního vztahu, než vztahu založeného veřejnoprávní smlouvou o založení Svazku. Takový závěr ale nelze učinit (nepochybně se nejedná o dvě smlouvy) a stanovy byly dle § 20g obč. zák. povinnou náležitostí smlouvy uzavřené dle § 20f obč. zák. Podle § 20h musely stanovy mj. obsahovat úpravu majetkových poměrů, vznik a zánik členství, práva a povinnosti členských obcí. Z uvedeného jasně plyne, že nároky plynoucí ze stanov, potažmo založené valnou hromadou svazku, jež má svůj původ ve stanovách, jsou neoddělitelné od smlouvy o dobrovolném svazku obcí a jako takové mají tyto nároky veřejnoprávní povahu. NSS k uvedené právní úpravě dodává, že i kdyby tato právní úprava o stanovách svazku obcí neexistovala, bylo by z povahy věci zřejmé, že smlouva o založení svazku obcí musí obsahovat i smluvní ujednání řešící jejich práva a povinnosti včetně majetkových vztahů pro případ vystoupení obce ze svazku. Z uvedených důvodů nejsou správné odkazy stěžovatele na zmíněné usnesení zvláštního senátu čj. Konf 13/2010-7 ani domněnka stěžovatele, že nároky ze stanov Svazku či plynoucí z valné hromady Svazku jsou nezávislé na uvedené zakladatelské smlouvě a představují „soukromoprávní prvek“ uvnitř této smlouvy (nejedná se jako v případě řešeném ve zmíněném usnesení zvláštního senátu o „smlouvu ve smlouvě“, resp. o dvě smlouvy).

[50] Stěžovatel dále tvrdil, že za veřejnoprávní vztahy by eventuálně bylo možné považovat vzájemné vztahy obcí, které založily Svazek, nikoliv ale vztah Svazku k jednotlivé obci, tj. vztah žalobce ke stěžovateli. NSS se s tímto názorem neztotožnil. Zaprvé, jak správně uvedl žalobce, § 141 správního řádu zakládá pravomoc správních orgánů rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv, nikoliv spory mezi účastníky, kteří předmětnou veřejnoprávní smlouvu uzavřeli. Zadruhé, nedává smysl z hlediska systematiky a vnitřní logiky veřejnoprávních smluv, proč by spory mezi obcemi jako účastníky smlouvy o založení svazku měly být řešeny v režimu veřejnoprávní smlouvy správním orgánem, avšak spor mezi svazkem a obcí by byl rozhodován civilním soudem, byť povaha jejich smluvního vztahu by nepochybně byla veřejnoprávní.

[51] Jak městský soud, tak též NSS odkazuje i na usnesení zvláštního senátu čj. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS: *„Sporem z veřejnoprávní smlouvy“ ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V*

tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směšovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem."

[52] Z uvedeného rozhodnutí je zřejmé, že i v případě mimosmluvního nároku (např. nároku na vydání bezdůvodného obohacení) u neplatné či dokonce neuzavřené veřejnoprávní smlouvy je namístě, aby o vymáhaném nároku rozhodl, jak výslovně uvedl zvláštní senát (viz citace uvedená v odstavci 8 tohoto rozsudku), jeden orgán, a to správní orgán. S použitím interpretačního principu „*a maiori ad minus*" („*od většího k menšímu*") je tím spíše nutno odmítnout jako nesprávnou námitku stěžovatele, že v případě neexistence nároku, byť plynoucího z veřejnoprávní smlouvy, nemá o takovém nároku rozhodovat správní orgán, nýbrž civilní soud. Domyšleno do důsledků by v případě správnosti názoru stěžovatele mohl správní orgán o nároku uplatněném dle § 141 správního řádu rozhodnout meritorně jen tehdy, pokud by návrhu na zahájení řízení vyhověl, avšak nikdy by nemohl takový návrh zamítnout, neboť k zamítnutí návrhu by měl pravomoc jen civilní soud. Takový závěr je očividně absurdní. Z uvedených důvodů není správný procesní názor stěžovatele, že městský soud a též žalovaný musely nejdříve zhodnotit vymáhané nároky z hlediska hmotného práva (za tím účelem provést dokazování), učinit závěr o (ne)oprávněnosti těchto nároků a teprve poté mohly učinit závěr o své pravomoci.

[53] Stěžovatel odkazuje mj. na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 z 9. 1. 2013 a sp. zn. 28 Cdo 4243/2007 z 18. 3. 2008. V prvém případě žalobce – svazek – se domáhal peněžitého plnění proti žalované obci, jež vystoupila ze svazku vzniklého za účelem výstavby vodovodního systému, přičemž vystoupení učinila písemně v červnu 2005. Z okolností uvedených v odůvodnění rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 se podává, že bylo rozhodováno ve věci nároku z veřejnoprávní smlouvy. V odůvodnění rozsudku není nic uvedeno k otázce pravomoci civilních soudů, nicméně je zřejmé, že Nejvyšší soud implicitně shledal pravomoc civilních soudů k rozhodnutí uvedené věci. K tomuto rozhodnutí NSS uvádí, že městský soud byl v době svého rozhodování vázán výše citovanými usneseními zvláštního senátu (v případě usnesení čj. Konf 13/2010-7 z 19. 10. 2010 se jednalo o rozhodnutí zvláštního senátu, které bylo vydáno dříve, než rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3122/2012) dle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., přičemž tato vázanost se vztahuje mj. i na všechny soudy a na *"všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy"*. Městský soud proto musel rozhodnout i přes odlišný implicitní závěr Nejvyššího soudu v souladu se závěry rozhodnutí zvláštního senátu a tato povinnost se pochopitelně vztahuje i na NSS.

[54] Stěžovatel argumentoval mj. i ustanovením § 3 o. z., podle kterého: *Každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky.*

[55] NSS konstatuje, že citované ustanovení se týká ochrany soukromých práv (viz Hlava I. Díl 3 o. z.), nicméně jedná se o princip, který platil vždy, tj. i před účinností o. z., byť nevyjádřen výslovně v zákoně a nepochybně se týká i ochrany veřejných práv. Dále, i když se uvedené ustanovení týká primárně práv plynoucích z hmotného práva, nepochybně se uplatní i v procesní otázce, který orgán má pravomoc rozhodnout o uplatněném právu. NSS zdůrazňuje, že městský soud dostál své zákonné povinnosti přesvědčivě vysvětlit důvod své odchylky od rozhodnutí Nejvyššího soudu a naopak soulad svého rozhodnutí s rozhodnutími zvláštního senátu. Vzhledem k rozhodnutím zvláštního senátu nelze ani učinit závěr, že by rozsudek městského soudu byl zcela odlišný od dosavadního rozhodování (jak plyne z uvedeného, dosud bylo soudy i správními orgány rozhodováno nejednotně). Navíc nelze pominout, že závěr Nejvyššího soudu v rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 byl vyjádřen jen implicitně (tím, že nezrušil napadený rozsudek a nezastavil řízení, nýbrž zamítl dovolání) a v odůvodnění svého rozhodnutí se (na rozdíl od rozsudku městského soudu) nezabýval pravomocí rozhodujícího orgánu.

[56] Z usnesení sp. zn. 28 Cdo 4243/2008 z 18. 3. 2008 plyne, že se jednalo o spor o peněžité plnění mezi žalobcem – svazkem a žalovanou obcí, přičemž tvrzený nárok se měl odvíjet od usnesení valné hromady žalobce, avšak z odůvodnění usnesení nelze posoudit povahu smlouvy (zda se jednalo o veřejnoprávní či soukromoprávní smlouvu), neboť není zřejmé, za jakým účelem byl svazek dle § 20f obč. zák. založen. Nicméně i kdyby se ve skutečnosti jednalo o obdobnou smlouvu, jako ve věci projednávané městským soudem, NSS odkazuje na výše uvedené závěry týkající se rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 (v odůvodnění usnesení, kterým bylo odmítnuto dovolání žalované obce, se nic neuvádí k pravomoci civilních soudů danou věc rozhodnout). Je zřejmé, že je nutné vycházet z usnesení zvláštního senátu, která byla vydána později, než uvedené usnesení Nejvyššího soudu.

[57] Není správný názor stěžovatele, že rozhodováním věci ve správním řízení je stěžovateli poskytnut nižší standard ochrany jeho práv. Jak správně uvedl městský soud i žalobce, s ohledem na přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví nedochází k omezení práva stěžovatele na přístup k soudu.

[58] NSS tedy uzavírá, že smlouva o založení dobrovolného svazku obcí uzavřená dle § 20a zákona č. 367/1990 Sb., jejímž předmětem činnosti bylo zabezpečení zásobování pitnou vodou a čištění odpadních vod, je smlouvou veřejnoprávní; o nárocích z takové smlouvy je oprávněn rozhodnout správní orgán dle § 141 správního řádu. Mezi takové nároky patří i nároky vyplývající ze stanov svazku, jakož i založené valnou hromadou svazku.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[59] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[60] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., a to ve prospěch úspěšného žalobce proti stěžovateli. Zástupce žalobce učinil v řízení před

NSS jeden úkon právní služby, kterým byl vyjádření ke kasační stížnosti (úkon podle § 11 odst. 1 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb. - advokátního tarifu). Za to mu náleží odměna ve výši 3.100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d/ ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu), k níž je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; to činí dohromady 3.400 Kč. Zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %, kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů, na částku 4.114 Kč.

[61] Žalovaný není úspěšným účastníkem řízení, nicméně není povinen hradit náklady úspěšnému žalobci, neboť nebyl stěžovatelem v dané věci a účastníkem řízení o kasační stížnosti se stal jen z toho důvodu, že stížnost podala osoba zúčastněná na řízení. Nebylo zjištěno, že by žalovanému vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Avšak i kdyby mu takové náklady vznikly, s ohledem na jeho neúspěch v řízení o kasační stížnosti nepřicházelo ani v úvahu, aby kdokoliv z ostatních účastníků tohoto řízení mu nahradil náklady řízení.

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

V Brně dne 14. února 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu