



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, zastoupen advokátem JUDr. Radkem Ondrušem, se sídlem Bubeníčková 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2016, č. j. MV-56981-6/ODK-2016, za účasti: **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s.**, se sídlem Soběšická 820/156, Brno, zastoupena advokátem Mgr. Markem Vojáčkem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2018, č. j. 30 A 118/2016 - 557,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Osoba zúčastněná na řízení a žalovaný **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Návrhem ze dne 6. 5. 2014 se žalobce u Krajského úřadu Kraje Vysočina domáhal zahájení správního řízení sporného o určení vlastnictví a předání věcí vůči odpůrci Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazku obcí. Spor vycházel ze smlouvy o založení svazku obcí uzavřené dne 2. 7. 1993 podle § 20a a násl. tehdy platného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Krajský úřad usnesením ze dne 7. 3. 2016 návrh odložil podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, protože k vyřízení věci není žádný správní orgán věcně příslušný. Žalobcovo odvolání žalovaný zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Majetkové vztahy mezi obcemi a svazkem obcí jsou vztahy soukromoprávními.

K rozhodování sporů vyplývajících z té části smlouvy, která obsahuje prvky soukromoprávní, jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení, uzavřel žalovaný.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalobou. Krajský soud v Brně neshledal správní rozhodnutí nepřezkoumatelná, za důvodnou neměl ani námitku vady řízení spočívající v nepřerušeni řízení. Ve zbytku žalobních bodů ale dal žalobci za pravdu a obě rozhodnutí správních orgánů zrušil. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a zvláštního senátu ve věcech kompetenčních sporů zřízeného podle § 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů vycházela z nesprávného předpokladu o soukromoprávní povaze smlouvy o založení svazku obcí a nároků z ní vyplývajících. Smlouva je smlouvou veřejnoprávní, proto spory z ní vzniklé, včetně sporů týkajících se majetkového vypořádání při ukončení žalobcova členství ve svazku obcí, přísluší rozhodovat správním orgánům podle § 141 správního řádu.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků řízení

[3] Osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) podala proti rozsudku obsáhlou kasační stížnost. Rozsudek je podle ní nepřezkoumatelný. Stěžovatelka nesouhlasí ani s posouzením právní povahy smlouvy, tato smlouva prý nezakládá žádná veřejná práva ani povinnosti. Nesouhlasí ani s „dezinterpretací“ závěrů zvláštního senátu. Konečně se stěžovatelka obává i neschopnosti správního orgánu věc kvalifikovaně rozhodnout. Navrhuje řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu, k němuž podala ústavní stížnost v souvisejících věcech.

[4] Ke kasační stížnosti se rozsáhle vyjádřil žalobce. S důvody kasační stížnosti nesouhlasí, navíc zpochybňuje i postavení stěžovatelky v řízení před soudem jako osoby zúčastněné.

[5] Rovněž žalovaný s kasační stížností nesouhlasí. Upozorňuje, že krajský soud potvrdil původní názor žalovaného, že daná smlouva je smlouvou veřejnoprávní a spory z ní přísluší rozhodovat správním orgánům ve sporném řízení. Tato praxe byla změněna teprve v důsledku názoru rozkladové komise v prosinci 2014, judikatura však potvrdila správnost původního názoru.

III. Posouzení věci

[6] Kasační stížnost má zákonem požadované náležitosti a je projednatelná. K tvrzení žalobce, že stěžovatelka neměla mít postavení osoby zúčastněné na řízení, a proto by kasační stížnost měla být odmítnuta, uvádí soud následující. Stěžovatelka byla účastnicí správního řízení před krajským úřadem a žalovaným. Jak vysvětlil k pojmu osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s. rozšířený senát, základní materiální podmínkou pro tento typ účastenství je přímé dotčení osoby na veřejných subjektivních právech či povinnostech vydaným rozhodnutím, případně tím, že by takové rozhodnutí bylo zrušeno, formální podmínkou pak její výslovné prohlášení, že takovéto právo bude v řízení uplatňovat. Institut osoby zúčastněné na řízení slouží především k ochraně práv ostatních účastníků předchozího správního řízení, z požadavku přímého dotčení na veřejných subjektivních právech, jakožto materiální podmínky účastenství na řízení, pak plyne, že toto právo může v řízení soudním úspěšně uplatnit v zásadě jen takovýto účastník (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010-268, č. 2508/2012 Sb. NSS, *Czech Coal*, body 17 a 18). Krajský soud proto se stěžovatelkou správně jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení, která je z tohoto důvodu též osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti argumentuje především proti již existující konstantní judikatuře. V souvisejících věcech, právně i skutkově plně srovnatelných, s týmiž účastníky, již soud rozhodoval v rozsudcích ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, a ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017 - 97. Ve věci ukončené rozsudkem ze dne 28. 3. 2019, č. j. 10 As 296/2018 - 132, dokonce soud rozhodoval o zcela totožné kasační stížnosti stěžovatelky (kterou zamítl). Proto není třeba obšírně opakovat argumentaci, kterou již soud srozumitelně v předchozích rozhodnutích stěžovatelce vysvětlil. Dosavadní judikaturu postačí jen stručně rekapitulovat a vysvětlit stěžovatelce, v čem se mýlí.

[9] Předně soud zdůrazňuje, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost totiž nelze směřovat s tím, že stěžovatelka s určitým právním názorem nesouhlasí, eventuálně významově posunuje obsah napadeného rozsudku (viz též níže). Není předně pravda, že by krajský soud nevysvětlil, proč smlouvu o založení svazku považuje za smlouvu veřejnoprávní (viz k tomu body 42 až 57 napadeného rozsudku). V této obsáhlé argumentaci krajský soud dílem odkazuje na předcházející judikaturu zvláštního senátu a Nejvyššího správního soudu. To ale jistě není na závadu a nečiní rozsudek méně srozumitelným. Právě naopak.

[10] Soud se zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu, že dobrovolný svazek obcí je specifickou právní osobou, která je svou povahou veřejnoprávní, tudíž i jeho zakladatelská smlouva je veřejnoprávní smlouvou. Vztahy mezi členy svazku, ač vztahy ryze majetkové, jsou proto vztahy veřejnoprávními. Krajský soud v návaznosti na judikaturu vysvětlil, že smlouva o založení svazku je veřejnoprávní smlouvou koordinační ve smyslu § 160 odst. 6 správního řádu – viz bod 46 rozsudku (stěžovatelka se tedy mýlí, pokud soudu vytýká, že tuto otázku neřešil).

[11] Soud odkazuje stěžovatelku na body 37 až 52 napadeného rozsudku a na dřívější rozsudky 10 As 258/2017 (body 36 až 43) a 4 As 269/2017 (body 31 až 38) i k její velmi obsáhlé argumentaci v části V. kasační stížnosti. Dílem jde ostatně spíše o argumentaci právně teoretickou a akademickou, než argumentaci něco prakticky přinášejícího pro nynější věc (např. rozvláčné úvahy stěžovatelky o kategorizaci právnických osob jako veřejnoprávních a soukromoprávních). Ostatně i relevantní právní doktrína dospěla k témuž závěru, jako judikatura (srov. STAŠA, J. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 244-245).

[12] V každém případě se stěžovatelka mýlí již ve své vstupní úvaze, kde tvrdí, že nebyl-li v roce 1993 při uzavírání smlouvy legislativně zakotven institut veřejnoprávní smlouvy, nemohla být ani žádná veřejnoprávní smlouva platně uzavřena. K opačnému závěru, než zastává stěžovatelka, ostatně jasně mluví i samotná slova správního řádu, který v § 182 odst. 2 pamatuje na veřejnoprávní smlouvy uzavřené *před účinností správního řádu*. Dle § 182 odst. 2 správního řádu [u]stanoveními tohoto zákona se řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů (srov. též VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON 2012, s. 1241-1242, též s. 1437-1438).

[13] Stěžovatelka požaduje, aby soud zkoumal povahu těch kterých nároků z veřejnoprávní smlouvy. To je ale v jasném rozporu s rozhodovací praxí zvláštního senátu, dle něhož:

„Soubor“ práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů. Je tedy zásadně třeba v pochybnostech vykládat ustanovení o pravomocích rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní

či naopak soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno jeden orgán.

(usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS, věc *ČAS - SERVICE*)

[14] Není tedy možné jednotlivé skupiny nároků z jedné veřejnoprávní smlouvy přímo či nepřímo plynoucí štěpit a dávat kompetenci k řešení těchto nároků tu správnímu orgánu, tu civilnímu soudu. Právě naopak, „sporem z veřejnoprávní smlouvy“ je „*nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě*“ (viz cit. usnesení zvláštního senátu ve věci *ČAS - SERVICE*). Krajský soud správně neprovedl důkaz smlouvou o založení svazku, kterou mělo být prokázáno, že uplatněné nároky ze smlouvy neplynou. Krajský soud má totiž pravdu, že v nynější fázi se neposuzuje meritum sporu, ale jen otázka kompetence (kdo má spor řešit). Nadto jako spor z veřejnoprávní smlouvy je nutno posuzovat i takové nároky, které s veřejnoprávní smlouvou nějak souvisí, byť neplynou přímo z nějakého konkrétního ustanovení smlouvy. Aby nešlo o spor z veřejnoprávní smlouvy, muselo by jít o takový nárok, který nemá naprosto žádnou souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami (*ibid.*, věc *ČAS - SERVICE*).

[15] I k otázce použití civilní judikatury se krajský soud srozumitelně a detailně vyjádřil. Soud nechápe, čemu na tomto detailním vyjádření stěžovatelka nerozumí (viz bod 54 napadeného rozsudku). Jak krajský soud správně vysvětluje, i kdyby zde snad byla rozporná judikatura civilních soudů, klíčová je rozhodovací praxe zvláštního senátu, která je časově pozdější. Stěžovatelka má sice pravdu, že rozhodnutí zvláštního senátu se netýkalo stejné věci, právní závěry tam vyjádřené jsou však obecné. Pokud by snad v této věci vznikly kompetenční spory mezi správním orgánem a civilními soudy, jistě by byl zvláštní senát povolán takovýto spor rozhodnout. O žádném takovém sporu však soud neví.

[16] Soud nesouhlasí ani s tím, že by judikatura zvláštního senátu, na kterou odkazoval krajský soud, nebyla aplikovatelná na nynější věc. Je zbytečné, aby soud vyvracel detailně každý dílčí argument v části VI. kasační stížnosti. Kasační stížnost totiž pomíjí klíčový judikát zvláštního senátu *ČAS - SERVICE*, respektive se mu věnuje jen stručně v bodě 76 (kde ho glosuje jako podložený jen „teoretickými úvahami“). V každém případě aplikovatelnost tohoto judikátu na věc již detailně vysvětlily rozsudky 10 As 258/2017 (body 51 a 52) a 4 As 269/2017 (body 46 a 47).

[17] Konečně nelze souhlasit ani s tím, že snad správní orgány s ohledem na nedostatek odbornosti nejsou s to takovéto spory řešit. Ve světle všeho shora uvedeného jde o úvahy *de lege ferenda*, tedy úvahy, které nemohou nynější rozhodnutí soudu nijak ovlivnit.

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

[19] Soud shledal nedůvodnými všechny kasační námitky. Z tohoto důvodu dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Současně rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšný nebyl ani žalovaný, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem správně zrušeno.

[20] Žalobci náleží vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci vznikly náklady spojené se zastoupením advokátem (§ 35 odst. 2 s. ř. s.),

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

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu