



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha ve věci žalobce: **Statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo náměstí 97/1, 586 28 Jihlava, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, 615 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad štolou 936/3, 170 00 Praha 7, za účasti: Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO, se sídlem Žižkova 1867/93, 586 01 Jihlava, zastoupeného JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem se sídlem Při trati 1084/12, 141 00 Praha 4, **o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.6.2015, č.j. MV-36478-15/ODK-2015, a čj. MV-36475-11/ODK-2015,**

**t a k t o:**

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 29.6.2015, č.j. MV-36478-15/ODK-2015, a rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2015, čj. MV-36475-11/ODK-2015, **s e r u š í** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 47.200,90 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í:**

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29.6.2015, č.j. MV-36478-15/ODK-2015, kterým žalovaný prohlásil za nicotné rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 17.9.2014, č. j. KUJI 55559/2014, sp. zn. OOSČ

605/2014 OOSC/11. Dotčeným rozhodnutím uložil Krajský úřad Kraje Vysočina (dále také jako „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, který byl založen veřejnoprávní smlouvou.

V řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 A 149/2015 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29.6.2015, č.j. MV-36475-11/ODK-2015, kterým žalovaný prohlásil za nicotné rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 5.6.2014, č. j. KUJI 31066/2014, sp. zn. OOSČ 955/2013 OOSC/14. Dotčeným rozhodnutím uložil Krajský úřad Kraje Vysočina 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, č.j. KUJI 79781/2013, OOSČ 699/2013 OOSC/13.

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 je řízení o obou žalobách vedeno pod sp. zn 11 A 148/2015.

Obě napadená rozhodnutí žalovaného opírají své výroky o skutečnost, že krajský úřad nebyl vůbec věcně příslušný k vydání dotčených rozhodnutí, která jsou proto nicotná.

Žalovaný předně v rozhodnutích uvedl, že on sám a rovněž ministr vnitra již rozhodovali ve věcech stejných účastníků, vedených v obdobných věcech krajským úřadem (rozhodnutí ze dne 18.9.2013, č.j. KUJI 63081/2013, sp. zn. OOSČ 467/2013 OOSC/22, a ze dne 12.9.2013, č.j. KUJI 61198/2013, sp. zn. OOSČ 448/2013 OOSC/25) jako správních řízeních sporných majících základ sporu ve vztazích založených stejnou veřejnoprávní smlouvou, konkrétně smlouvou o založení dobrovolného svazku obcí (dále také jako „Smlouva“), mezi totožnými účastníky.

Dále žalovaný odkázal na argumentaci ministra vnitra v rámci rozkladového řízení v rozhodnutích ze dne 17. 12. 2014, č.j. MV-16240-32/VS-2014, a ze dne 19. 12. 2014, č.j. MV-16239-29/VS-2014, tedy že veřejnoprávní smlouva může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní, přičemž příslušnost správních orgánů rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv se vztahuje jen k veřejnoprávní části smlouvy, naproti tomu k rozhodování vyplývajícím ze soukromoprávní části smlouvy jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Pakliže správní orgán o takovém sporu přesto rozhodne, jde o rozhodnutí nezákonné, resp. nicotné pro absolutní nedostatek pravomoci a jako takové by mělo být prohlášeno za nicotné, případně může být zrušeno v přezkumném řízení jako nezákonné s účinky ex tunc, pokud už bylo k takovému rozhodnutí přezkumné řízení zahájeno a nicotnost přezkoumávaného rozhodnutí vyjde najevo až v jeho průběhu.

Návazně na to pak žalovaný vydal v přezkumných řízeních rozhodnutí ze dne 16.1.2015, č. j. MV-133471-68/ODK-2013, a ze dne 16.1.2015, č.j. MV-133594-76/ODK-2013, v nichž konstatoval nicotnost rozhodnutí krajského úřadu, neboť majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí jsou vztahy soukromoprávními, byť jsou založeny veřejnoprávní smlouvou. Žalovaný přitom odkázal na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 9.10.2010, č.j. Konf 13/2010 – 7, v němž zvláštní senát konstatoval, že smlouva v sobě může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní, přičemž dospěl k závěru, že pokud smlouva uzavřená dle § 19 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, obsahuje ujednání o půjčce, je třeba tato ujednání podřadit pod příslušná ustanovení občanského zákoníku a příslušným rozhodnout o nároku z těchto ujednání je soud.

Žalovaný rovněž poukázal na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2014, č. j. 30 A 46/2014-43, kterým bylo rozhodnuto ve věci správní žaloby žalobce proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobce do rozhodnutí krajského úřadu do výroku o nákladech řízení. Základ věci rozhodnuté krajským úřadem vyplýval opět ze Smlouvy a na podkladě rozhodnutí krajského úřadu měla osoba zúčastněná na řízení zaplatit žalobci částku představující vypořádací podíl na jejím majetku, na který žalobci vznikl nárok v souvislosti s vystoupením z ní. Soud usnesením žalobu odmítl s odkazem na § 46 odst. 2 s.ř.s., podle kterého soud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Soud konstatoval, že v posuzovaném případě správní orgán prvního stupně rozhodoval podle § 141 s.ř., přičemž žalobce svůj nárok na vypořádací podíl opíral o stanovы osoby zúčastněné na řízení a rovněž i usnesení její valné hromady ze dne 4.11.2013. Nejednalo se tedy přímo o vypořádací podíl, jehož výše by vycházela ze zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku měst a obcí uzavřené dne 2.7.1993 podle § 20a odst. 1 a 2 zák. č. 367/1990 Sb., o obcích, a § 20f a násl. zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, označené jako veřejnoprávní smlouva. Jde o vypořádací podíl žalobce, tedy obdobu vypořádacího podílu dle § 213 a násl. zák. č. 90/2012 Sb., zákona o obchodních společnostech a družstvech, tj. vzájemné práva a povinnosti společníků právnické osoby majetkové, tj. soukromoprávní povahy. Vypořádací podíl nemá v posuzovaném případě veřejnoprávní charakter, ale soukromoprávní, pročež soudu rozhodujícimu ve správním soudnictví nepřísluší rozhodovat ani spor týkající se nákladů řízení. Žalovaný je toho názoru, že základ předmětného řízení spočíval ve stejné věci jako v případě rozhodnutí, o němž následně rozhodoval Krajský soud v Brně, tedy navrhovatel se v řízení vedeném krajským úřadem domáhal podílu na majetku osoby zúčastněné na řízení, na který mu měl vzniknout nárok v souvislosti s jeho vystoupením z ní.

Žalovaný vzal do úvahy i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9.1.2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, ve kterém šlo mj. o to, zda mohou stanovы dobrovolného svazku obcí stanovovat překážku pro vystoupení členské obce ze svazku obcí a zda je člen povinen se stanovami řídit i za této situace. Spor ve věci projednávaly a rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení, nikoliv správní orgán jako v případě nicotného rozhodnutí. Obdobnou věc dle žalovaného rozhodoval Nejvyšší soud také v případě svého rozhodnutí ze dne 18.3.2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007.

Žalovaný taktéž poukázal na vázanost rozhodnutím nadřízeného orgánu a na to nutnost postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalovaný tak musel přihlídnout i ke svým předchozím rozhodnutím, ve kterých obdobná rozhodnutí krajského úřadu rušil v přezkumném řízení z důvodu jejich

nicotnosti. Odlišnost předmětu v jiných souvisejících řízeních lze dle žalovaného v zásadě spatřovat pouze v tom, že v některých řízeních se jednalo o zaplacení vypořádacího podílu v rozdílných výších a v některých o vydání věci, ke kterému mělo dojít opět v souvislosti s vystoupení žalobce z osoby zúčastněné na řízení. Dle žalovaného však nelze dospět k závěru, že by se vydání věci od zaplacení vypořádacího podílu lišilo natolik, že by jeden z těchto nároků měl soukromoprávní charakter, a mělo by o něm být rozhodováno v civilním soudnictví, a o jednom z nároků mělo být rozhodováno krajským úřadem.

Na základě výše uvedeného tak žalovaný dospěl k závěru, že Úřad nebyl příslušný v předmětné věci vůbec rozhodovat, když veřejnoprávní smlouva může obsahovat prvky soukromoprávní a veřejnoprávní, přičemž příslušnost správních úřadů náleží jen ve vztahu k té části veřejnoprávní smlouvy, která vykazuje veřejnoprávní prvky. K rozhodování sporů z té části smlouvy, která obsahuje soukromoprávní prvky, jsou příslušné soudy v rámci civilního soudnictví, přičemž majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí, byť byly založeny veřejnoprávní smlouvou, jsou vztahy soukromoprávními.

Žalobce v žalobách namítl nesprávnost, nepřezkoumatelnost a nezákonnost žalovaných rozhodnutí.

Žalobce rozporoval stěžejní argumentaci žalovaného, že majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí jsou vztahy soukromoprávními, byť jsou založeny veřejnoprávní smlouvou. Žalobce namítl, že Smlouva není součástí spisu, nebyla provedena jako listinný důkaz, tudíž žalovanému není znám její obsah, a žalovaný ani neoznačil, která konkrétní část Smlouvy je veřejnoprávní a která soukromoprávní. Smlouva nadto žádné ujednání o majetkových vztazích mezi svazkem obcí a členskými obcemi vůbec neobsahuje. V souvislosti s tím žalobce poukázal i na to, že součástí správního spisu nejsou ani správní rozhodnutí, na která se žalovaný odvolává.

Žalobce dále vytkl žalovanému nedostatek odůvodnění rozhodnutí spočívající v chybějících odkazech na ustanovení příslušných právních předpisů, neboť argumentace žalovaného se opírá výhradně o judikaturu, která však není pramenem práva a nemůže obstát sama o sobě bez předchozího odkazu na příslušné právní předpisy.

Žalobce se neztotožnil s výkladem žalovaného stran usnesení zvláštního senátu ze dne 9.10.2010, č.j. Konf 13/2010-7. Předmětem tohoto judikátu je totiž smlouva subordinační, nikoli koordinační, jak je tomu v případě smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, což je aspekt, s kterým se žalovaný nevypořádal. Judikát též zdůrazňuje, že *zákon č. 111/1994 Sb. v žádném ze svých ustanovení nepředpokládá uzavření smlouvy o půjčce, která by měla být nedílnou součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy*, zatímco dle názoru žalobce je ujednání o podmínkách vystoupení z dobrovolného svazku obcí včetně vypořádání majetkového podílu ve smyslu § 50 odst. 2 písm. h) obecního zřízení obligatorní součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, resp. stanov, pročež se nemůže jednat o oddělitelnou soukromoprávní část veřejnoprávní smlouvy.

Žalobce taktéž polemizoval s odůvodněním usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14.8.2014, č.j. 30 A 46/2014-43, na které žalovaný poukazoval. Žalobce navíc toto rozhodnutí napadl kasační stížností, o níž nebylo dosud rozhodnuto. Žalobce nesouhlasil s názorem soudu, že se v daném řízení jednalo o vypořádací podíl v osobě zúčastněné na řízení, který by snad měl vyplývat ze zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku obcí. Dle žalobce jsou úprava majetkového podílu obce ve svazku obcí a úprava obchodního podílu společníka v

obchodní společnosti naprosto rozdílné právní instituty, stejně tak jsou rozdílné i právní instituty vypořádání majetkového podílu obce v dobrovolném svazku obcí a vypořádacího podílu v obchodní společnosti a jeho vyplacení. Obchodní podíl představuje účast společníka v obchodní společnosti a práva a povinnosti z této účasti plynoucí, přičemž další úprava nakládání s ním (např. prodej uvolněného podílu) je v rozporu s osobní povahou účasti právě a výhradně obcí ve svazku obcí, stejně jako i s právní úpravou majetkové participace obcí na hospodaření svazků obcí. Žalobce tak považuje analogii k vypořádacímu podílu v obchodní společnosti za nepřijatelnou, když z odůvodnění ani není zřejmé, v jakém rozsahu by se měla uplatnit zvláštní a kogentní úprava vypořádacího podílu. Žalobce zdůrazňuje, že svazek obcí je právní osobou *sui generis*, přičemž zmíněný výklad soudu by mohl dle žalobce vést až k závěru, že je možné prodat „uvolněný podíl“ i nečlenovi svazku obcí, nebo obci nesplňující podmínky pro to, aby naplňovala účel konkrétního dobrovolného svazku obcí. Žalobce doplnil, že stanovy osoby zúčastněné na řízení upravují v čl. 12.4. a násl. způsob vypořádání vystoupivší obce, neupravují však žádnou vyšší vypořádacího podílu, ale toliko způsob vypořádání vystoupivší obce, a to způsob naturální, tj. vydání určených věcí, a nikoliv vyplacení hodnoty podílu. Žalobce dále namítá, že stanovy svazku obcí jsou přílohou smlouvy o založení svazku obcí a jako takové jsou tedy její nedílnou součástí, pročez shledává nesprávným názor soudu, že jeho nárok vyplývající ze stanov a usnesení valné hromady nevyplýval ze Smlouvy. Žalobce závěrem podotknul, že v době rozhodování soudu ještě zákon č. 90/2012 Sb., na nějž soud odkazuje, nebyl účinný.

Žalobce rozporoval i výklad judikátu Nejvyššího soudu ze dne 18.3.2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007, zaujatý žalovaným, neboť mezi dovolacími důvody nebyla otázka příslušnosti soudů či správních úřadů k řízení o sporech ze smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí uvedena, soud se v tomto případě vůbec nezabýval meritem věci a toto rozhodnutí bylo překonáno následnými rozhodnutími zvláštního senátu. Žalobce též rozporoval výklad rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9.1.2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, zaujatý žalovaným, jelikož se v daném případě jednalo o plnění obce ve prospěch dobrovolného svazku obcí, které nebylo svázáno s existencí členství obce v něm a vypořádáním obce po vystoupení z něj. K tomu žalobce zdůraznil, že soud zřetelně oddělil vystoupení obce z dobrovolného svazku obcí a vztahy s tím spojené, a vznik, trvání, strukturu a oprávněnost finančních závazků obce k dobrovolnému svazku obcí, nespojených se členstvím této obce v něm, přičemž majetkové vypořádání vystupující obce s jejím členstvím v něm věcně i právně neoddělitelně souvisí. Žalobce dále upozornil na judikát Nejvyššího soudu ze dne 1.12.2010, sp. zn. 23 Cdo 318/2009, podle něhož *v občanskoprávních vztazích nemá svůj základ plnění poskytnuté mezi účastníky v rámci jejich existujícího právního vztahu, který není vztahem občanskoprávním.*

Dále dle žalobce není správný ani odkaz správního úřadu na jeho vlastní dosavadní rozhodovací praxi, popř. na rozhodovací praxi jemu nadřízeného správního úřadu, neboť tato není pramenem práva, a proto na ní správní rozhodnutí nemůže být založeno, resp. jí nemůže být odůvodněno. Jde pouze o projev principu předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že ministr vnitra rozhodl svým rozhodnutím ze dne 17.12.2014, č.j. MV-16240-32/VS-2014, a ze dne 19.12.2014, č.j. MV-16239-29/VS-2014, o nicotnosti dotčených správních rozhodnutí. Nadto žalobce zdůraznil, že rozhodnutí vydaná po zrušujících rozhodnutích ministra vnitra napadl rozklady, o nichž nebylo v době vydání napadeného rozhodnutí rozhodnuto. Žalovaný se pak v napadeném rozhodnutí vůbec nevyjádřil ke své vlastní dosavadní praxi při posuzování příslušnosti krajského úřadu k vedení řízení a rozhodování o sporech mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení ze Smlouvy. K tomu žalobce odkázal na rozhodnutí žalovaného ze dne 3.4.2014, č.j. MV- 427-14/ODK-

2014, ze dne 4.12.2014, č.j. MV-15990-20/ODK-2014, a ze dne 5.12.2014, č.j. MV-149012-7/ODK-2014, jimiž k odvolání žalobce potvrdil výrok příslušného rozhodnutí krajského úřadu o nákladech řízení o zaplacení peněžité částky v rámci vypořádání žalobce po ukončení jeho členství v osobě zúčastněné na řízení, aniž by napadená rozhodnutí shledal nicotným. Dále žalobce odkázal na přípis žalovaného ze dne 27.2.2014, č.j. MV-427-11/ODK-2014, v němž se jednoznačně a odůvodněně vyjádřil k veřejnoprávní povaze Smlouvy s tím, že neshledal důvodu pro přezkum rozhodnutí krajského úřadu, a na rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11.4.2014, č.j. MV-16240-8/VS-2014, a ze dne 11.4.2014, č.j. MV-16239-6/VS-2014, která se k rozhodnutí krajského úřadu vyjadřovala, a ministr vnitra při tom neshledal žádného důvodu, pro který by bylo možné považovat je za nicotná.

Konečně se žalobce neztotožnil ani se závěrem žalovaného, že není možné dospět k závěru, že by se vydání věci od zaplacení vypořádacího podílu lišilo natolik, že by jeden z těchto nároků měl soukromoprávní charakter a druhý veřejnoprávní charakter. Žalovaný tedy za vypořádací podíl žalobce v osobě zúčastněné na řízení považuje pouze peněžité plnění, zatímco vydání věci jako věcné plnění za vypořádací podíl nepovažuje, což ovšem žalovaný nijak neodůvodnil.

Žalovaný ve svých vyjádřeních zejména odkázal na svou, již výše zmíněnou, argumentaci obsaženou ve svém rozhodnutí a navrhnul žaloby zamítnout jako nedůvodné. K předmětu řízení obecně konstatoval, že je součástí řady sporů, vedených mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení, kdy žalobce do ní vložil majetek v podobě vodovodní a kanalizační infrastruktury, který se poté stal majetkem obchodních společností jí vlastněných. Žalobce následně z osoby zúčastněné na řízení vystoupil a domáhá se v různých sporech vyplacení náhrady za jím vložený majetek. Z procesního hlediska podal žalobce návrh na zahájení sporného řízení podle správního řádu Úřadu, neboť podle něj šlo o spor z veřejnoprávní smlouvy. Žalovaný v předchozích řízeních vedených v souvislosti s vystoupením žalobce z osoby zúčastněné na řízení přezkoumával jednotlivá vydaná rozhodnutí po obsahové stránce. Následně však ministr vnitra v řízeních o rozkladu proti těmto rozhodnutím žalovaného v přezkumném řízení několik rozhodnutí zrušil, neboť došel k závěru, že věc není v pravomoci správních orgánů (např. rozhodnutí ze dne 17.12.2014, č.j. MV-16240-32/VS-2014). Zejména z tohoto důvodu pak podala osoba zúčastněná na řízení podnět k prohlášení rozhodnutí krajského úřadu za nicotné. Žalovaný opětovně zdůraznil význam usnesení zvláštního senátu ze dne 14.8.2014, Konf 13/2010-7, a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2014, č. j. 30 A 46/2014-43, avšak ohradil se proti tvrzení žalobce, že se jeho rozhodnutí opírá jen o judikaturu, když upozornil na odkazy na § 77 odst. 1, § 159 odst. 1 a § 169 s.ř. a § 7 odst. 1 o.s.ř., jež jsou uvedeny v napadeném rozhodnutí. Dodal, že rozhodnutí ministra vnitra akcentovaná žalobcem již byla překonána další rozhodovací praxí reflektující judikaturu zmíněnou v napadeném rozhodnutí. Absenci Smlouvy ve správním spisu žalovaný nepopřel, leč uvedl, že je součástí souvisejícího spisu pod sp. zn. MV-133594/ODK-2013 (ohledně souvisejícího materiálního přezkumu). Smlouva je nadto žalobci jako straně smlouvy známa a žalobce neuvádí a ani v minulosti neuváděl, k jakému účelu by její provedení jako důkaz listinou mělo sloužit. Podstatný je fakt, že tato smlouva neobsahuje ustanovení, která by obecně osvětlila otázku způsobu majetkového vypořádání při vystoupení obce z dobrovolného svazku obcí, resp. otázku pravomoci o této věci rozhodovat, a proto ji žalovaný jako důkaz neprováděl.

V souvislosti s datem vzniku osoby zúčastněné na řízení (Smlouva byla podepsána dne 2.7.1993) žalovaný poukázal na rozdíl mezi právní úpravou v zákonech o obcích č. 367/1990 Sb. a č. 128/2000 Sb. Podle tehdy platného zákona č. 367/1990 Sb. se na postavení

dobrovolného svazku obcí, jejich vznik a zánik aplikoval občanský zákoník. Taktéž podle dřívější právní úpravy obce převáděly majetek přímo do vlastnictví těchto dobrovolných svazků obcí, přičemž podmínky a způsob vystoupení obce z nich, ani příp. vzájemné majetkové vypořádání nebyly v zákoně č. 367/1990 Sb. upraveny.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného, uvedl, že žalovaný fakticky uznal jeho žalobní bod týkající se absence Smlouvy ve správním spisu, přičemž současně doodůvodnil své rozhodnutí, což je nepřipustné. Žalovaný pak nemohl hodnotit povahu té které části Smlouvy, když dle žalovaného tato smlouva neobsahuje ujednání stran způsobu majetkového vypořádání.

K žalobám se vyjádřila osoba zúčastněná na řízení, která se přiklonila k názoru, že dotčené spory jako spory soukromoprávní mohou rozhodovat pouze soudy v občanském soudním řízení a souhlasila proto s vyslovenou s nicotností předmětných rozhodnutí. Na rozdíl od žalovaného, který spatřuje ve Smlouvě primárně smlouvu veřejnoprávní se soukromoprávními prvky, je osoba zúčastněná na řízení přesvědčena, že Smlouva je v celém rozsahu výhradně soukromoprávní. Žalovanému byl obsah Smlouvy znám z jeho úřední činnosti, když zákonností Smlouvy vč. stanov se v minulosti zabýval jak krajský úřad, tak i žalovaný, a to právě na základě podnětu žalobce, přičemž žalovaný neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení ohledně zákonnosti Smlouvy a stanov. Smlouva vč. stanov byla provedena jako listinný důkaz na ústním jednání konaném v jiném přezkumném řízení (č.j. MV-133471-47/ODK-2013) vedeném žalovaným za účasti žalobce a osoby zúčastněné na řízení. V protokolu z tohoto ústního jednání se výslovně uvádí, že byl proveden důkaz a shrnut obsah Smlouvy a jejích stanov ze dne 11.12.2001 ve znění dodatku č. 1 ze dne 11.5.2004 a dodatku č. 2 ze dne 12.12.2006.

Osoba zúčastněná na řízení dále poukazovala na judikaturu, a to rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9.1.2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, a ze dne 18.3.2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007, s tím, že takovéto spory vždy rozhodovaly a rozhodují v plné jurisdikci soudy v občanském soudním řízení. Případ řešený rozhodnutím pod sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 se přitom vztahoval na nároky související s vystoupením člena dobrovolného svazu obcí již za účinnosti zákona č. 128/2000 Sb. a zákona č. 500/2004 Sb. Nejvyšší soud dle osoby zúčastněné na řízení uvedl, že spory vyplývající ze stanov svazku obcí jakožto zájmového sdružení právnických osob dle občanského zákoníku požívají soudní ochranu a měly by tak být řešeny pouze k tomu příslušnými obecnými soudy.

Osoba zúčastněná na řízení tvrdila, že Smlouva není ani z části veřejnoprávní, když argumentace žalobce a žalovaného je založena na již překonané teorii. Poukázala přitom na to, že veřejnoprávní povaha smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí vychází pouze z doktrinálního výkladu (publikace Dušana Hendrycha a kolektivu, Správní právo, obecná část, na což odkazuje Ministerstva vnitra ze dne 26. 8. 2014 č.j. MV-133471-62/ODK-2013), když byla dovozována dokonce ještě v době, kdy koncept veřejnoprávních smluv byl pouze teoretický a neexistovala jejich zákonná úprava. Veřejnoprávnost smlouvy pak není důsledkem plnění úkolů v oblasti pečovatelské správy, nýbrž důsledkem taxativního vymezení předmětů činnosti. Tehdy platný zákon omezil činnosti osoby zúčastněné na řízení pouze na vybrané oblasti samostatné působnosti obce uvedené v ustanovení § 14 starého obecního zřízení, a to ty, které nemají povahu výkonu veřejné moci, tj. vrchnostenské správy. Obdobné omezení však vyplývá rovněž pro občanská sdružení dle tehdy platného zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, konkrétně z ustanovení § 5 tohoto zákona, kdy občanská sdružení nesměla vykonávat funkci státních orgánů a nesměla řídit státní orgány a ukládat

povinnosti občanům, kteří nejsou jejich členy. Stejně tak předmět činnosti obchodních společností je omezen na činnost podnikatelskou a činnost obecně prospěšných společností na poskytování obecně prospěšných služeb. Z hlediska platné právní úpravy pak vyplývá, že předmět činnosti v obecním zřízení je nyní již vymezen demonstrativně, proto dle osoby zúčastněné na řízení odpadl poslední argument, podle kterého by měla být smlouva o založení dobrovolného svazku obcí veřejnoprávní smlouvou. Tato smlouva má povahu zakladatelského jednání, jehož důsledkem je vznik právnické osoby dobrovolného svazku obcí, které je zároveň zájmovým sdružením právnických osob, což nepochybně vyplývá ze starého obecního zřízení, jenž bylo platné a účinné v době založení osoby zúčastněné na řízení. Povaha veřejnoprávní smlouvy, jakož i pravomoc rozhodovat o sporech z nich, by měla být posuzována podle okamžiku jejich vzniku, neboť nelze zpětně změnit veřejnoprávní smlouvu změnou předpisů na smlouvu soukromoprávní, či naopak. Zakladatelská smlouva zakládá právní osobnost, nikoliv práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Práva a povinnosti v oblasti veřejného práva vznikají případně až následně na základě zákona již vzniklé a existující právnické osobě a jsou spjata s její právní osobností. Jsou to přitom předpisy práva soukromého, které upravují právnické osoby, jejich právní způsobilost, resp. právní osobnost. S ohledem na znění § 3051 občanského zákoníku se dobrovolný svazek obcí jako zájmové sdružení právnických osob řídí dosavadními předpisy, zejména občanským zákoníkem. K tomuto bodu osoba zúčastněná rovněž poukázala na doktrinální pohled obsažený ve výše zmíněné publikaci v jiné části, podle něhož *je svazek obcí v zákoně o obecním zřízení charakterizován jako právnická osoba. Způsob jejího zřizování svědčí o soukromoprávní povaze svazku obcí. Naproti tomu předmět činnosti a hospodaření (§ 1 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) vykazují rysy právnické osoby veřejného práva. Svazky obcí lze charakterizovat – není-li přesné opory v zákonech – jako právnickou osobu soukromého práva s prvky veřejnoprávními.*

Ohledně příslušné judikatury osoba zúčastněná na řízení uvedla, že pro aplikaci usnesení zvláštního senátu ze dne 9.10.2010, Konf 13/2010 – 7, není rozhodné, zda byla posuzována koordinační či subordinační veřejnoprávní smlouva, neb se jedná o pouhé teoretické rozdělení veřejnoprávních smluv. Dále poukázal na to, že žalobce účelově opomněl citovat část rozhodnutí Nejvyššího soudu pod sp. zn. 23 Cdo 318/2009, podle níž *charakteristickým znakem občanskoprávních vztahů je především to, že jejich subjekty ve vzájemném vztahu mají rovné postavení, tedy že jeden z účastníků tohoto vztahu nemůže svým jednostranným úkonem či rozhodnutím založit povinnost druhého účastníka vztahu a v rámci tohoto vztahu nemůže autoritativně vynucovat splnění povinností druhého subjektu.*

Osoba zúčastněná na řízení je závěrem toho názoru, že vývoj právního názoru orgánu veřejné moci v čase je obecně přípustný a nepředstavuje žádný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Žalovaný v roce 2010 posuzoval z podnětu žalobce zákonnost Smlouvy s tím, že se dle žalovaného jedná o smlouvu veřejnoprávní, ovšem neřešil přitom žádný konkrétní spor související se smlouvou a ani osoba zúčastněná na řízení neměla možnost prezentovat žalovanému svůj pohled na věc. Následně v přezkumném v řízení v roce 2015 dospěl žalovaný k závěru, že Smlouva obsahuje soukromoprávní prvky, což bylo odrazem právního názoru ministra vnitra, resp. rozkladové komise, který se mohl k celému případu vyjádřit až v rámci jiných přezkumných řízení, kdy byly podány rozklady proti rozhodnutím žalovaného. Osoba zúčastněná na řízení je proto toho názoru, že žalovaný odklon od dosavadní rozhodovací praxe řádně odůvodnil.

Žalobce v replikách k vyjádřením osoby zúčastněné na řízení uvedl, že osoba zúčastněná na řízení podává věc tak, že dle svého přípisu ze dne 10.5.2010, č.j. MV-22824-6/ODK-2010, žalovaný již dříve detailně posoudil obsah Smlouvy. V tomto přípisu ovšem



žalovaný dle žalobce rovněž konstatoval, že Smlouva je veřejnoprávní smlouvou, a dokonce se vyjádřil i k zákonnosti částí stanov upravujících majetkové poměry členů a osoby zúčastněné na řízení. Žalobce tak trval na tom, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí, aniž by zjistil obsah Smlouvy a aniž by rozhodnutí řádně odůvodnil, žalovanému přitom nemohlo být z úřední činnosti ani jinak známo znění stanov osoby zúčastněné na řízení, které byly integrální součástí smlouvy o jejím založení v roce 1993, a které byly či měly být přílohou návrhu na zápis v příslušném registru sdružení vedeného u okresního úřadu. Jediné znění stanov osoby zúčastněné na řízení, které by mohlo být žalovanému známo, a které však není součástí správního spisu, je z roku 2001, což vyplývá i ze zmíněného přípisu žalobce, a nikdy nebylo schváleno zastupitelstvem žalobce.

K rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9.1.2013, sp. zn. 28Cdo 3122/2012, žalobce dále poznamenal, že tento vůbec neřešil otázku majetkového vypořádání vystoupivší členské obce, ale pouze spor související s vystoupením obce ze svazku obcí. Žalobce dále upozornil, že v rozporu s osobou zúčastněnou na řízení deklarovaným soukromoprávním charakterem sdružování obcí neplatí pro případy schvalování smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí a stanov a jejich změn pravidlo většiny, ale pravidlo obligatorního souhlasu každého zastupitelstva jako výlučně příslušného orgánu každé členské obce, zvláště pak, avšak nejen, za situace, kdy takovým schvalováním dochází k nakládání s majetkem obce, popř. s majetkem, který by jinak připadl obci. K tomu odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24.1.2014, č.j. 7 As 35/2013-50, podle něhož *nelze připustit, aby valná hromada svazku nad rámec úpravy v zakladatelské smlouvě upravovala ve stanovách využití, nebo dokonce hospodaření majetku členských obcí po zániku jejich členství ve svazku, neboť takový postup by byl v rozporu s úpravou rozhodování o majetku obce v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, resp. v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů*. Žalobce taktéž poukázal na to, že pokud by dobrovolný svazek obcí byl osobou soukromého práva, vyžadovala by každá dispozice jednotlivých členských obcí s jejich nemovitým majetkem ve prospěch dobrovolného svazku obcí zveřejňování tohoto záměru a schvalování zastupitelstvem obce, přičemž ovšem převod nemovitého majetku obce dobrovolnému svazku obcí dle starého obecního zřízení ani převod práva hospodaření k nemovitému majetku obce dobrovolnému svazku obcí dle nového obecního zřízení nevyžadoval a nevyžaduje zveřejnění takového záměru. Důvodem dle žalobce byla a je právě veřejnoprávní povaha dobrovolných svazků obcí a takové majetkové dispozice členských obcí v jejich prospěch. V opačném případě by totiž všechny převody nemovitého majetku obcí ve prospěch jmenovaného svazku obcí byly absolutně neplatné.

V reakci na tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že plnění úkolů v rámci pečovatelské správy není výkonem svěřené působnosti v oblasti veřejného práva, žalobce uvedl, že osoba zúčastněná na řízení zcela účelově zaměňuje plnění úkolů v rámci pečovatelské správy s výkonem svěřené působnosti v oblasti veřejného práva. Teorie správního práva dovodila, že do kategorie veřejnoprávních smluv jsou zahrnuty také smlouvy takto neoznačené, když za koordinační veřejnoprávní smlouvu byla mj. označena smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí (viz HENDRYCH Dušan, Správní právo, 7. vydání, 2009, s. 261). K tomu žalobce poukázal na přechodné ustanovení § 182 odst. 2 s.ř., dle kterého se ustanoveními správního řádu řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé před tímto dnem se však posuzují podle dosavadních právních předpisů. Z obecné formulace tohoto ustanovení žalobce soudí, že režim správního řádu dopadá nejen na veřejnoprávní smlouvy, které byly již dříve jako veřejnoprávní označeny, nýbrž i na ty veřejnoprávní smlouvy, které takto výslovně neoznačeny nebyly. Žalobce shrnul právní úpravu obsaženou ve správním řádu, podle níž

mohou územní samosprávné celky uzavírat i takové veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti, tedy obce mohou mj. veřejnoprávní smlouvou zakládat dobrovolné svazky obcí. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Zastupitelstvo obce v samostatné působnosti rozhoduje o založení nebo rušení právnických osob schvaluje jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhoduje o účasti v již založených právnických osobách. Zastupitelstvu obce je rovněž vyhrazeno rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce. K tomu žalobce odkázal na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č.j. Konf 31/2007-82, kde 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. Z výše uvedeného tak dle žalobce vyplývá, že dobrovolné svazky obcí jsou zřizovány za účelem plnění úkolů v rámci (pečovatelské) veřejné správy. Závěrem žalobce odkázal na další právní předpisy, z nichž lze dovodit veřejnoprávní povahu dobrovolného svazku obcí. Dobrovolný svazek obcí představuje právnickou osobu ve smyslu § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole. Veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty, které svazku obcí patří, tudíž představují „veřejné prostředky“. Dobrovolný svazek obcí je rovněž „veřejnou institucí“ - povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Konečně žalobce zmínil majetkoprávní omezení svazku obcí při nakládání se svěřeným majetkem, obligatorní kontrolu jeho hospodaření či specifická práva občanů členských obcí ve vztahu ke svazku a jeho orgánům, a veřejnoprávní povinnosti dobrovolného svazku obcí coby vlastníka vodovodů a kanalizací plynoucích ze zákona o vodovodech a kanalizacích.

Při jednání účastníci řízení i osoba zúčastněná na řízení setrvali na svých procesních stanoviscích, jejich skutková tvrzení a právní argumentace pak vycházely z jejich písemných podání popsaných výše.

Soud přezkoumal žalobami napadená rozhodnutí, jakož i řízení, která předcházela jejich vydání, v rozsahu žalobami tvrzených bodů vad řízení a nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloby jsou důvodné.

Podle § 20a zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí (dále jen "svazky"). Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon [odkaz na § 20f a násl. zák. č. 40/1964, občanský zákoník, podle něhož k ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu mohou právnické osoby vytvářet zájmová sdružení právnických osob (dále jen "sdružení")]. Předmětem 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. Obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla. Obce se nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování občanů.

Podle § 49 odst. 1, 2 a 5 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), obce mají právo být členy dobrovolného svazku obcí (dále jen „svazek obcí“) za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do

svazků obcí již vytvořených. Členy svazku obcí mohou být jen obce. K návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí se přikládá smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami; součástí této smlouvy nebo stanov je také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu. Návrh podává osoba zmocněná obcemi, které jsou členy svazku obcí.

Podle § 50 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), předmětem činnosti svazku obcí mohou být zejména úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata, zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území, úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí, provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin, správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.

Podle § 50 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí jsou jeho stanovy, v nichž musí být uvedeno název a sídlo členů svazku obcí, název a sídlo svazku obcí a předmět jeho činnosti, orgány svazku obcí, způsob jejich ustavování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování včetně určení nejméně tříčlenného orgánu svazku obcí, který schvaluje účetní závěrku svazku obcí sestavenou k rozvahovému dni podle zákona o účetnictví, majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí, zdroje příjmů svazku obcí, práva a povinnosti členů svazku obcí, způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí, podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu, obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které svazek obcí vytvořily.

Podle § 54 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), na spolupráci mezi obcemi a právníckými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích lze použít ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti.

Podle § 151 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb. jsou svazky obcí podle tohoto zákona dobrovolné svazky obcí, které byly dobrovolnými svazky obcí ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona.

Podle § 141 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.

Podle § 160 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnícké osoby zřízené zákonem a právnícké a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.

Podle § 160 odst. 6 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, územní 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.

Podle § 169 odst. 1 písm. b) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra.

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. Ze správních spisů se podává obsah napadeného rozhodnutí tak, jak je již uveden výše. Soud konstatuje, že správní spisy obsahují Smlouvu, avšak není zřejmé, kdy se stala jejich součástí, stanovoy osoby zúčastněné na řízení ovšem správní spisy neobsahují vůbec.

Co se týče vady správního řízení spočívající v tom, že správní spisy neobsahují Smlouvu a stanovy, soud argumentaci žalobce nepřisvědčuje. Soud přitom ponechává stranou, že Smlouva (nikoli stanovy) je součástí správních spisů, které byly předloženy soudu, neboť, jak již bylo uvedeno výše, není patrné, kdy se stala jejich součástí. Soud je přesvědčen, že není třeba zabývat se tím, zda byla Smlouva vč. stanov součástí správních spisů, zda byla žalovanému známa z úřední činnosti, popř. jakým způsobem ji měl provádět coby důkaz. Pro rozhodnutí žalovaného totiž znalost konkrétního obsahu Smlouvy není nezbytná, stejně jako pro soud. Je tomu tak proto, že žalovaný posuzoval Smlouvu z hlediska obecné kategorie smluv o založení dobrovolného svazku obcí, přičemž si vystačil s výkladem opírajícím se o text příslušných právních předpisů a judikaturu, jeho úvahy jsou v tomto směru logické, ucelené a přezkoumatelné. Žalovaný na jejich základě konstatoval, že majetkové vztahy mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí jsou vztahy soukromoprávními, byť jsou založeny veřejnoprávní smlouvou. Aby žalovaný dospěl k tomuto závěru, nemusel zkoumat ani Smlouvu, ani stanovy, když postačovalo vyhodnotit, že se jedná právě o majetkový vztah mezi obcí a dobrovolným svazkem obcí, což žalovaný učinil na základě dostupných podkladů, zejm. to vyplývá z rozhodnutí Úřadu, které ukládá osobě zúčastněné na řízení zaplatit žalobci finanční částku.

Soud shledal důvodným žalobní bod, v němž žalobce namítl, že Smlouva je v celém svém rozsahu smlouvou veřejnoprávní. Soud se ztotožnil s názorem žalobce, že dobrovolný svazek obcí je specifickou právní osobou, která je svou povahou veřejnoprávní, tudíž je i jeho zakladatelská smlouva veřejnoprávní smlouvou koordinační a vztahy mezi jeho členy, ač by se jednalo o vztahy ryze majetkové, jsou vztahy veřejnoprávními. Koordinačními veřejnoprávními smlouvami dle § 160 s.ř. mohou být dle názoru soudu i smlouvy, které zakládají právní 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 právní osobu. K tomu soud poukazuje na systematické zařazení institutu dobrovolného svazku obcí v dílu nového obecního zřízení nazvaném „Spolupráce mezi obcemi“, přičemž koordinační smlouvy se týkají právě spolupráce subjektů veřejné správy. Soud rovněž poukazuje na to, že účelem členství je ochrana a prosazování společných zájmů členských obcí, nikoli třeba podnikání.

Nelze přehlédnout, že zákonodárce vytvořil zvláštní úpravu sdružování obcí, byť ne zcela komplexní, když ve starém obecním zřízení použil odkaz na úpravu zájmového sdružení právnických osob a v novém obecním zřízení použil odkaz na úpravu spolku a smlouvy o společnosti. Z toho lze dovodit úmysl zákonodárce přisoudit dobrovolným svazkům obcí určitou specifickou povahu, přičemž rozhodně nelze přisvědčit 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. Je třeba dodat, že obce mohou být také společníky obchodních společností, o jejichž soukromoprávní povaze není pochybnost. 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.

Dále je soud toho názoru, že v případě dobrovolného svazku obcí není na místě analogie s obchodním podílem, jak je upraven v zákoně o obchodních korporacích (dříve v obchodním zákoníku), kdy podíl představuje účast společníka v obchodní korporaci (společnosti) a práva a povinnosti z této účasti plynoucí, přičemž obchodní podíl je věc (dříve jiná majetková hodnota). Obecní zřízení u dobrovolného svazku obcí o „podílu“ hovoří jen v souvislosti s vypořádáním majetkového podílu při vystoupení obce. Staré obecní řízení tuto problematiku výslovně neřešilo, pouze odkazovalo na úpravu zájmového sdružení právnických osob, která se omezovala na to, že stanovy měly upravit majetkové poměry a vznik a zánik členství. Jinak používá staré i nové obecní zřízení pojem „členství“ a neváže toto členství k podílu, či obecně k majetku dobrovolného svazku obcí. Soud však zároveň nemůže dát plně za pravdu žalobci, který argumentuje tím, že v dobrovolném svazku obcí nemůže mít obec obchodní podíl právě z důvodu nepřevoditelnosti a osobní povahy členství, neboť soud konstatuje, že úprava obchodního podílu je odlišná ve vztahu k různým druhům obchodních společností a kupříkladu obchodní podíl ve veřejné obchodní společnosti je sice věcí, ale má značně osobní povahu a nedá se např. převést. Nutnost vypořádat majetkový podíl obce v dobrovolném svazku obcí po vystoupení z něj dle soudu neznamená, že obec před svým vystoupením měla v dobrovolném svazku obcí jakýsi analogický obchodní podíl. Dobrovolný svazek obcí je právnickou osobou, vlastníci majetek, který do něj vkládají jeho členové, je tudíž logické, aby povinnou součástí stanov bylo i úprava vypořádání (vrácení, kompenzace) majetku při vystoupení člena, pro což zákonodárce zvolil formulaci „majetkový podíl“.

Soud neshledal případným ani argument osoby zúčastněné na řízení, že pokud vůbec bylo možné dovodit veřejnoprávní povahu smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, vyplývala pouze z taxativního výčtu předmětů činnosti ve starém obecním zřízení a tento důvod odpadl s novým obecním zřízením, kde je výčet již pouze demonstrativní. Demonstrativní výčet předmětů činnosti, který jistě představuje méně restriktivní přístup než výčet taxativní, lze totiž chápat jako snahu postihnout širší působnost moderní veřejné správy, zejména tzv. pečovatelskou správu. Naopak jen stěží lze tuto změnu chápat jako posun směrem k soukromoprávní povaze dobrovolného svazku obcí. Z obsahu demonstrativního výčtu předmětů činnosti je přitom patrné, že se jedná o takové činnosti, které jsou pečovatelského charakteru, a demonstrativní výčet byl zvolen pro možnost jeho rozšiřování o další činnosti pečovatelského charakteru za pomoci teleologického výkladu, když u taxativního výčtu by hrozilo riziko strnulosti právní úpravy a omezení možnosti adekvátně a pružně reagovat na společenský vývoj. Soud dodává, že dle jeho přesvědčení jsou stanovy povinnou a nedílnou součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, mají tedy taktéž veřejnoprávní povahu.

V tomto ohledu soud dále upozorňuje 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. S odkazem na argumentaci zvláštního senátu, pak tedy soud dodává, že i kdyby se v případě vypořádání majetkového podílu snad 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 stále by bylo nutné nahlížet na daný spor jako na spor z veřejnoprávní smlouvy.*

Soudu v tomto řízení nepřísluší hodnotit závěry Krajského soudu v Brně přijaté v usnesení ze dne 14.8.2014, č.j. 30 A 46/2014-43, se závěry krajského soudu se však zdejší soud, pokud jde o posouzení povahy nároku posuzovaného ve správním řízení, neztotožnil, přitom soud odkazuje na své výše uvedené závěry a na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11.

K citovanému rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 9.10.2010, Konf 13/2010 – 7, lze uvést, 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 institutem veřejnoprávním, který je ze zákona kogentní součástí stanov, které jsou kogentní součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, tedy se nemůže jednat o oddělitelnou soukromoprávní část veřejnoprávní smlouvy.

Otázkou diferenciacie soukromého a veřejného práva se pak zabýval zvláštní senát ve svém rozhodnutí dne 21. 5. 2008, č.j. Konf 31/2007-82, kde konstatuje, že *pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné (...)* *Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. Kritériem pro rozlišení mezi oběma typy vztahů tak bude míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu (blíže k této tzv. metodě právního regulování srov. rozhodnutí č. 448/2005 Sb. NSS). Je třeba upřesnit, že tímto utvářením obsahu vztahu se má na mysli jednání stran v oblasti spravované dispozitivními normami, nikoli jejich postup při výkonu vrchnostenské pravomoci. Uvedené kritérium má tak vlastně dva aspekty: jednak je nutno zkoumat, nakolik je podoba vztahu předurčena autoritativními akty veřejné moci (ať již normativními nebo individuálními), jednak o povaze vztahu vypovídá to, zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, nebo zda má jedna strana navrch nad druhou.* K tomu soud podotýká, že judikát se vztahuje ke smlouvě subordinační, tedy takové, kdy existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. Ovšem u koordinačních smluv by byla aplikace kritéria rovnosti či nerovnosti stran nežádoucí, neboť v jejich případě jde o spolupráci mezi subjekty veřejné správy, kde vztah nadřízenosti a podřízenosti neexistuje. To by mohlo vést až k absurdnímu závěru, že všechny koordinační smlouvy mají soukromoprávní povahu. Pro posouzení veřejnoprávního či soukromoprávního charakteru dané smlouvy je tak třeba soustředit se na jiný aspekt, a to pro veřejnoprávní vztahy typickou menší smluvní volnost a větší vázanost zákonem, ovšem nikoli mechanicky, tedy na pouhé dělení na kogentní a dispozitivní normy, ale podle smyslu a účelu dané právní úpravy. Obecní zřízení definuje dobrovolný svazek obcí ve vztahu k členství restriktivně a

obsahuje demonstrativní (dříve taxativní) výčet předmětů činnosti dobrovolného svazku obcí, z čehož soud usuzuje na větší vázanost zákonem, a tedy na vztah veřejnoprávní.

Soud závěrem k tomuto žalobnímu bodu ohledně účastníky citované judikatury dodává, že v případě rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9.1.2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, se soud přiklání k pohledu žalobce, kdy dle jeho 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, nelze proto dovozovat, že tento judikát je dokladem soukromoprávní povahy dobrovolného svazku obcí.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18.3.2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007, sice dokládá, že byl spor obce s dobrovolným svazkem obcí vyplývající z majetkového závazku obsaženého ve stanovách veden po linii civilního soudnictví, avšak jinak neobsahuje žádnou úvahu stran povahy smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, což ostatně ani nebylo předmětem řízení, protože soud setrvává na svém názoru uvedeném výše, zejména pak s přihlédnutím k později vydanému rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, v němž zvláštní senát mj. také 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 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.* V nyní 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 (viz výklad výše), 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. Uvedeným postupem přitom nedochází k omezení práva účastníků sporu na přístup k soudu, neboť následně eventuálně žalovaným vydaná rozhodnutí podléhají přezkumu v rámci správního soudnictví. Rozhodnutí vydaná krajským úřadem tedy nelze s ohledem na výše uvedenou argumentaci považovat za nicotná.

K dalším žalobním bodům soud pouze obecně konstatuje, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, čemuž nijak nepřekáží, že těžiště argumentace žalovaného spočívá v odkazech na judikaturu a jiná správní rozhodnutí. K tomu nutno dodat, že správní rozhodnutí dokládající ustálenou praxi správního orgánu nemusí být součástí správního spisu, zejména pokud z odůvodnění dotčeného správního rozhodnutí vyplývá jejich obsah. Stejně tak nelze v daném případě vytýkat žalovanému změnu jeho právního názoru samu o sobě s odkazem na to, že tím byla porušena zásada předvídatelnosti rozhodnutí, neboť žalovaný tuto změnu řádně odůvodnil, jakkoli soud nakonec dospěl k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

Ze shora uvedených důvodů zdejší soud dospěl k závěru, že žaloby jsou důvodná a rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost rozhodnutí. Současně věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl ve věci zcela úspěšný, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v odměně za 4 poskytnuté úkony právní služby v řízení o žalobě vedené pod sp. zn. 11 A 148/2015, a to v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), kdy za přípravu a převzetí věci, sepis podání ve věci samé a podání dvou písemných podání obsahujících právní posouzení věci (první porada s klientem přichází do úvahy pouze v případech, kdy byl zástupce účastníku řízení ustanoven soudem, případně další porada v trvání déle než jednu hodinu prokázána žalobcem nebyla); v souladu s § 9 odst. 4 písm. d) náleží odměna za jeden právní úkon ve výši 3.100,- Kč. Soud rovněž přiznal paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 13 odst. 3 shora uvedené vyhlášky za 4 úkony právní služby po 300,- Kč a náhradu uhrazeného soudního poplatku za řízení v částce 3.000,- Kč. Stejně náklady pak soud přiznal žalobci za úkony právní služby poskytnuté mu zástupcem v řízení původně vedeném pod sp. zn. 11 A 149/2015.

Za účast při jednání soud přiznal žalobci náhradu za 1 úkon právní služby ve výši 5.100,- Kč podle § 12 odst. 3 advokátního tarifu a jeden režijní paušál ve výši 300,- Kč. Soud zároveň přiznal žalobci cestovné za jízdu osobním vozidlem podle ust. § 157 odst. 4, § 158 odst. 3 zákoníku práce, a to v celkové výši 2.103,20 Kč - cesta Brno – Praha – Brno 2x205 km při kombinované spotřebě 4,3 l/100 km. Dále soud přiznal žalobci 1.000,- Kč jako náhradu za promeškaný čas strávený cestou k soudu (10 půlhodin) podle § 14 odst. 1 písm. a). odst. 3 advokátního tarifu. Soud zároveň žalobci přiznal náhradu daně z přidané hodnoty ve výši 7.497,70 Kč. Celkem tak byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši 47.200,90 Kč. Soud uložil žalovanému zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů s ohledem na nezbytné administrativní úkony spojené s vyplacením náhrady, přitom na straně žalobce neshledal důvody, pro které by stanovení delší lhůty znamenalo výrazný zásah do jeho poměrů.

Osobě zúčastněné na řízení soud neukládal žádné povinnosti, nenastaly pak ani okolnosti zvláštního zřetele hodné, pro které by jí přiznal právo na náhradu dalších nákladů řízení. Soud proto v souladu s § 60 odst. 5 s.ř.s. výrokem III. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## **P o u č e n í:**

Proti tomuto rozhodnutí **l z e** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno



pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 29. června 2017

Mgr. Aleš Sabol v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Pechočová