

odbor dozoru a kontroly veřejné správy
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV- 427-11/ODK-2014

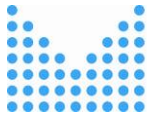
Praha 27. února 2014

Dle rozdělovníku

Podnět k provedení přezkumného řízení vůči rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 26. listopadu 2013, č.j. KUJI 79781/2013, sp. zn. OOSČ 699/2013 OOSC/13

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra obdržel dne 2. ledna 2014 Vaše podání, označené jako *podnět k provedení přezkumného řízení ohledně rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 26. 11. 2013 č.j. KUJI 79781/2013, sp.zn. OOSČ 699/2013 OOSC/13*. Předmětem podání je podnět na zahájení přezkumného řízení dle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, proti rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále jen „Krajský úřad“) ze dne 26. listopadu 2013, kterým bylo na základě návrhu Statutárního města Jihlava (dále jen „navrhovatel“) ze dne 16. září 2013 rozhodnuto (ve výroku I.) o povinnosti Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazku obcí (dále jen „odpůrce“) zaplatit částku ve výši 52.189.015,03 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,05 % ročně z částky 52.189.015,03 Kč od 1. února 2013 až do zaplacení, a to do tří dnů od právní moci rozhodnutí, a dále (ve výroku II.) o tom, že se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů. Uvedené rozhodnutí bylo vydáno ve sporném řízení správním vedeném dle § 141 správního řádu. Předmětem sporného řízení bylo vydání poměrného podílu na peněžitém majetku odpůrce, který si navrhovatel nárokoval v souvislosti se svým vystoupením z odpůrce. Krajský úřad rozhodoval o dané záležitosti jako o sporu z veřejnoprávní smlouvy uzavřené dle § 160 správního řádu.

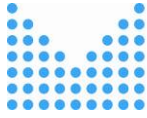
V zaslaném podnětu na zahájení přezkumného řízení namítáte nicotnost předmětného rozhodnutí Krajského úřadu, neboť máte za to, že Krajský úřad neměl pravomoc k jeho vydání. Konkrétně namítáte, že otázka, která byla dle navrhovatele sporem z veřejnoprávní smlouvy, tímto sporem není a být nemůže. Navrhovatel se domáhal zaplacení finančních prostředků na základě veřejnoprávní smlouvy o založení odpůrce. Dle Vašeho názoru však požadovaná finanční částka nevznikla v důsledku veřejnoprávní smlouvy, nýbrž v důsledku provozní činnosti odpůrce, tedy jak uvádíte, v důsledku působnosti norem soukromého práva, zejména práva



občanského. Tento závěr dovozujete rovněž ze stanov odpůrce, kde je deklarováno, že právní způsobilost odpůrce vyplývá z ustanovení § 20i občanského zákoníku. Dle Vašeho názoru finanční prostředky získané provozní činností nemohou naplnit definici veřejnoprávní smlouvy dle § 159 správního řádu, neboť veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Z tohoto důvodu máte za to, že Krajský úřad postrádal pravomoc k vydání předmětného rozhodnutí dle § 141 odst. 1 správního řádu. Dále namítáte, že pravomoc Krajského úřadu byla zpochybněna přímo samotným návrhovatelem a jeho úkony, neboť ten podal proti odpůrci žalobu o zaplacení nájemného ve výši 11.394.843,- Kč za užívání vodohospodářského majetku, který je předmětem souvisejícího sporného řízení. Okresní soud v Jihlavě vydal dne 5. srpna 2013 pod č.j. 122 C 54/2013-21 platební rozkaz, čímž uznal svoji pravomoc rozhodovat ve věci. Pokud je tedy dána pravomoc obecných soudů k rozhodnutí ve věci nájemného za užívání vodohospodářského majetku, dovozujete, že by měla být dána pravomoc obecných soudů rovněž k rozhodnutí o vydání tohoto vodohospodářského majetku. Dále namítáte, že předmětné rozhodnutí Krajského úřadu je nezákonné, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů vedoucích k jeho vydání. Krajský úřad dle Vašeho názoru neuvedl, jakými úvahami se při výkladu aplikovaných ustanovení právních předpisů řídil. Závěrem žádáte, aby Ministerstvo vnitra zahájilo přezkumné řízení a rozhodlo v něm tak, že se rozhodnutí Krajského úřadu ruší.

Ministerstvo vnitra se jako nadřízený správní orgán ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu a § 92a písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění, zabývalo Vaším podnětem na zahájení přezkumného řízení, přičemž dospělo k následujícím závěrům:

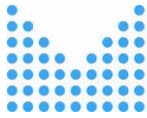
Krajský úřad dovodil svoji pravomoc rozhodovat v předmětném sporu mj. z § 160 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že *stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy*. Dále ve svém rozhodnutí uvedl, že spor, který je předmětem řízení, vyplývá ze zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku měst a obcí, uzavřené dne 2. července 1993 podle § 20a odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění platném v době uzavření této smlouvy, a že součástí této veřejnoprávní koordinační smlouvy (§ 160 správního řádu) jsou též stanovy. Krajský úřad dále konstatoval, že návrhovatel opírá svůj nárok o čl. 12.4. stanov odpůrce, podle kterého musí být v případě vystoupení obce smlouvy o finančním vypořádání mezi vystupující obcí a svazkem vypořádány nejpozději do 1 měsíce ode dne zániku členství, s tím, že návrhovatel z odpůrce vystoupil ke dni 31. prosince 2012 a finanční vypořádání mělo být provedeno nejpozději do 31. ledna 2013, resp. k tomuto dni návrhovateli vznikl nárok na vyplacení podílu na peněžitém majetku, kterým odpůrce ke dni vystoupení návrhovatele disponoval.



Z uvedeného je zřejmé, že se Krajský úřad zabýval otázkou své pravomoci rozhodovat v předmětném řízení, přičemž dospěl k závěru, že smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí je koordinační veřejnoprávní smlouvou dle § 160 správního řádu, že součástí této smlouvy jsou stanovy, a že navrhovatel opírá svůj nárok o znění této smlouvy, resp. stanov.

Dle § 159 odst. 1 správního řádu představuje *veřejnoprávní smlouva dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*. Ministerstvo vnitra však ve vztahu k citované legální definici upozorňuje, že pojem „*veřejného práva*“ se nekryje s pojmem vrchnostenské veřejné správy, ale jedná se o pojem širší. Obecně tedy neplatí, že jakákoli činnost správních orgánů, která není výkonem vrchnostenských pravomocí, je vykázána do mezí soukromého práva. Ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu omezuje možnost uzavírání veřejnoprávních smluv na „*oblast veřejného práva*“, nikoli však pouze na oblast vrchnostenské veřejné správy. Jak konstatoval zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve svém usnesení ze dne 21. května 2008, č.j. Konf 31/2007-82, *zatímco vrchnostenská správa je prováděna prostředky veřejného práva, k výkonu fiskální správy slouží naopak právo soukromé. Tato klasifikace však již dostatečně nepostihuje širokou působnost moderní veřejné správy, zejména pak územních veřejnoprávních korporací, jejichž novým úkolem se stává také služba veřejnosti (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo: obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 12 - 13). Ke správě vrchnostenské a správě fiskální tak přistupuje správa pečovatelská; jinými slovy, nevrchnostenskou správu nelze ztotožňovat se správou fiskální (v níž vykonavatel veřejné správy vystupuje jako vlastník, který podle vlastního uvážení nakládá se svým majetkem), nýbrž je nutno ji vnímat jako vnitřně členěnou množinu. To se pak projevuje i v rozšíření rejstříku prostředků, jimiž veřejná správa při svých činnostech v nevrchnostenské doméně působí. Zatímco totiž výkon fiskální správy je omezen hranicemi soukromého práva, správa pečovatelská si právě pro svou rozmanitost žádá širokého rejstříku nástrojů, zahrnujícího jak prostředky soukromého práva, tak prostředky práva veřejného.*

Z předloženého správního spisu vyplývá, že odpůrce je právnickou osobou - dobrovolným svazkem obcí ve smyslu § 49 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, do jehož předmětu činnosti náleží mj. zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Právní režim dobrovolného svazku obcí je založen a ovládán kogentními normami veřejného práva, které specifickým způsobem upravují např. otázky členství ve svazku obcí, kontrolu jeho hospodaření, majetková práva či účast občanů na jeho činnosti (srov. § 38 a § 39 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, a § 49 a násl. zákona o obcích). Svazek obcí je vytvářen za účelem ochrany a prosazování společných zájmů obcí (§ 49 odst. 1 zákona o obcích). Předmětem činnosti svazku obcí jsou úkoly vyplývající ze samostatné působnosti členských obcí



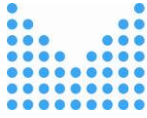
(§ 50 odst. 1 ve spojení s § 35 zákona o obcích). Svojí povahou se tedy jedná o právnickou osobu veřejného práva vytvořenou za účelem plnění některých úkolů v rámci „pečovatelské“ veřejné správy. Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí tudíž z povahy věci představuje smlouvu, která ve smyslu § 159 odst. 1 zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Svým obsahem se přitom 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 tak lze 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.

Dle § 50 odst. 2 zákona o obcích platí, že přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí jsou jeho stanovy, v nichž musí být mj. uvedeny podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu. Vzájemná práva a povinnosti smluvních stran se tedy řídí nejen uzavřenou smlouvou o vytvoření dobrovolného svazku obcí, ale rovněž stanovami.

S ohledem na výše uvedené tedy platí, že smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí je veřejnoprávní smlouvou. Předmětem této smlouvy však není pouze určitá výše činností, které bude svazek obcí vykonávat, nýbrž samotné vytvoření svazku obcí jako právnické osoby s působností v oblasti veřejné správy. Z hlediska majetkového vypořádání je tedy nerozhodné, zda požadovaný finanční podíl vznikne v důsledku provozní či jiné činnosti dobrovolného svazku obcí (v důsledku působnosti norem soukromého práva), neboť veřejnoprávní smlouvou je sama smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí a majetkové vypořádání se tak bude týkat celé jeho majetkové podstaty.

Pokud jde o námitku, že pravomoc Krajského úřadu byla zpochybněna tím, že navrhovatel podal proti odpůrci žalobu o zaplacení nájemného ve výši 11.394.843,- Kč za užívání vodohospodářského majetku, který je předmětem souvisejícího sporného řízení, tuto pokládá Ministerstvo vnitra za nedůvodnou, neboť je toho názoru, že Krajský úřad není při posuzování své věcné příslušnosti vázán právním názorem civilních soudů. Nadto je třeba poznamenat, že Ministerstvu vnitra je z jeho úřední činnosti známa skutečnost, že Okresní soud v Jihlavě svým usnesením ze dne 20. února 2014, č.j. 122 C 54/2013-121, řízení o zaplacení částky 11.394.843,- Kč s příslušenstvím zastavil. Svůj postup přitom odůvodnil tím, že v daném případě jde o spor, k jehož řešení je dána pravomoc správního orgánu, nikoli soudu v občanském soudním řízení.

Ministerstvo vnitra se zabývalo rovněž námitkou, že rozhodnutí Krajského úřadu nesplňuje náležitosti dle § 68 odst. 3 správního řádu, tedy že z jeho obsahu není zřejmé, jakými úvahami se Krajský úřad řídil při výkladu aplikovaných právních předpisů. K tomu je třeba poznamenat, že z obsahu samotného podnětu k provedení přezkumného řízení nevyplývá, kterým závěrům Krajského úřadu je vytýkána

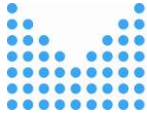


nepřezkoumatelnost. Otázkou pravomoci Krajského úřadu k vydání rozhodnutí se Ministerstvo vnitra zabývalo výše, přičemž dospělo k obdobným závěrům, ke kterým dospěl ve svém rozhodnutí Krajský úřad, tedy že v posuzovaném případě jde o spor z veřejnoprávní smlouvy, jehož rozhodování náleží do pravomoci správních orgánů. Pokud jde o odůvodnění samotného nároku, tedy zaplacení částky 52.189.015,03 Kč, Krajský úřad ve svém rozhodnutí mj. konstatoval, že na základě skutečností a podkladů, které navrhovatel uvedl ve svém návrhu, a které doložil listinami, má za prokázané, že peněžitý majetek odpůrce činil ke dni 30. listopadu 2012 částku ve výši 84.520.680,97 Kč. Dále uvedl, že navrhovatel opírá svůj nárok o čl. 12.4. stanov odpůrce, podle kterého musí být v případě vystoupení obce smlouvy o finančním vypořádání mezi vystupující obcí a svazkem vypořádány nejpozději do 1 měsíce ode dne zániku členství, s tím, že navrhovatel z odpůrce vystoupil ke dni 31. prosince 2012 a finanční vypořádání mělo být provedeno nejpozději do 31. ledna 2013, resp. k tomuto dni navrhovateli vznikl nárok na vyplacení podílu na peněžitém majetku, kterým odpůrce ke dni vystoupení navrhovatele disponoval. Podíl navrhovatele na finančním majetku odpůrce ve výši 52.189.015,03 Kč dovodil Krajský úřad podle klíče v čl. 12.8. stanov odpůrce, tj. dle počtu obyvatel (v poměru 50.669 : 82.059).

Na základě uvedené argumentace Krajského úřadu dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že nárok navrhovatele byl v rozhodnutí Krajského úřadu podložen odkazem na příslušná ustanovení stanov odpůrce a byl dostatečně specifikován. Z obsahu rozhodnutí Krajského úřadu, ani předloženého správního spisu současně nevyplynulo, že by odpůrce právní důvod a výši nároku v průběhu řízení relevantním způsobem zpochybnil. Vzhledem k této skutečnosti dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že námitka nezákonnosti rozhodnutí Krajského úřadu spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti, není důvodná.

S ohledem na výše uvedené tedy Ministerstvo vnitra konstatuje, že v daném případě neshledalo důvody k zahájení přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu. V této souvislosti Ministerstvo vnitra připomíná, že přezkumné řízení je dozorčím prostředkem a nepředstavuje tedy řádný opravný prostředek proti rozhodnutí správních orgánů. Možnost zahájit toto řízení a rozhodovat v něm je podmíněna nejen důvodnou pochybností o souladu rozhodnutí s právními předpisy, ale rovněž požadavkem na ochranu práv nabytých v dobré víře (§ 94 odst. 5 správního řádu). Přezkumné řízení je zahajováno z úřední povinnosti. Na jeho zahájení však není právní nárok.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru
podepsáno elektronicky



Rozdělovník:

- 1) Statutární město Jihlava,
se sídlem Masarykovo nám. 1, 586 28 Jihlava, IČ 00286010,
právně zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem,
Těsnohlídkova 9, 613 00 Brno
doručením do datové schránky (IDDS: ed4gqt9)

- 2) Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí,
se sídlem Žižkova 93, 586 01 Jihlava, IČ 48460915,
právně zastoupen JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem,
Kvestorská 5, 140 00 Praha 4
doručením do datové schránky (IDDS: dvrhem9)

Vyřizuje: Mgr. Roman Petřík
tel. č.: 974 816 415
e-mail: roman.petrik@mvcv.cz