

Rozhodnutí

Ministr vnitra, jako příslušný správní orgán podle ustanovení § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl o rozkladu, který podalo **Statutární město Jihlava** se sídlem Masarykovo náměstí 1, 586 28 Jihlava, IČ: 00283061 (dále jen „navrhovatel“), právně zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, společná advokátní kancelář Ondruš & Ondruš a partneři, 613 00 Brno, Těsnohlídkova 9 (dále jen „právní zástupce“), proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy (dále jen „Ministerstvo vnitra“), ze dne 10.12.2013, č.j.: MV-133471-13/ODK-2013 (dále jen „usnesení“), kterým ve výroku I. rozhodlo v souladu s ustanovením § 95 odst. 1 správního řádu o zahájení přezkumného řízení vůči výrokům I. a II. rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 12.9.2013, č.j. KUJI 61198/2013, Sp. zn.: OOSČ 448/2013 OOSC/25, kterým bylo rozhodnuto o návrhu navrhovatele ze dne 13.6.2013 na zahájení řízení o uložení povinnosti vydat věc, za účasti Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazku obcí, IČ: 48460915, se sídlem Žižkova 93, 586 01 Jihlava, a vedlejšího účastníka – společnosti Vodárenská akciová společnost, a. s., IČ: 49455842, se sídlem Soběšická 820/156, 638 01 Brno, a kterým ve výroku II. rozhodlo podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 57 odst. 4 správního řádu o přerušení řízení v souvislosti s odvoláním navrhovatele ze dne 25.9.2013, proti výroku III. rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 12.9.2013, č.j. KUJI 61198/2013, Sp. zn.: OOSČ 448/2013 OOSC/25, a rozhodl t a k t o:

- I. Podle ustanovení § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu se rozklad navrhovatele **do výroku I. usnesení Ministerstva vnitra zamítá.**
- II. Podle ustanovení § 152 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu **se výrok II. usnesení Ministerstva vnitra ruší.**

O d ů v o d n ě n í

I.

Ministerstvu vnitra bylo dne 31.10.2013 Krajským úřadem Kraje Vysočina (dále jen „Krajský úřad“) předloženo odvolání navrhovatele ze dne 25.9.2013 podané proti výroku III. rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013, č.j. KUJI 61198/2013,

Sp. zn.: OOSČ 448/2013 OOSC/25, vydaného v řízení o návrhu navrhovatele na zahájení sporného řízení správního o uložení povinnosti vydat věc.

Navrhovatel se domáhal zahájení sporného řízení správního o uložení povinnosti vydat věc, konkrétně vodovodů a kanalizací, k nimž na základě jednotlivých smluv (celkem 112 smluv o vkladu majetku do hospodaření svazku obcí) převedl právo hospodaření na odpůrce, tj. svazek obcí založený za účelem zásobování obcí pitnou vodou, v době svého členství v něm). Dále se domáhal vydání originálů majetkové a provozní dokumentace vložených věcí a stanovení povinnosti odpůrce uhradit náklady řízení.

Krajský úřad rozhodl o podaném návrhu rozhodnutím ze dne 12.9.2013, č.j. KUJI 61198/2013, Sp. zn.: OOSČ 448/2013 OOSC/25 tak, že návrhu ve výrocích I. a II. vyhověl, když stanovil povinnost odpůrce vydat tyto věci navrhovateli, jakož i originály majetkové a provozní dokumentace, a to v rozsahu ustanovení § 5 zákona č. 274/2001 Sb. o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve výroku III. rozhodnutí tak, že se žádnému z účastníků nepřiznávají.

Krajský úřad dále konstatoval, že spor, který je předmětem řízení, nevyplývá z jednotlivých smluv o vkladu majetku navrhovatele do odpůrce, ale ze zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku měst a obcí, uzavřené dne 2.7.1993. Pokud jde o jednotlivé dohody o převodu hmotného majetku navrhovatele odpůrci, tyto jsou podkladem pro vydání rozhodnutí a vyplývá z nich, jaký majetek je předmětem řízení.

Navrhovatel podal proti rozhodnutí Krajského úřadu v rozsahu výroku III. o nákladech řízení odvolání. Krajský úřad zaslal podané odvolání účastníkům řízení s výzvou k vyjádření se k jeho obsahu. Této možnosti nevyužili.

Ministerstvo vnitra písemně, jak vyplývá ze spisu, vyzvalo účastníky řízení k seznámení s předloženým spisem a vyjádření k podanému odvolání ve lhůtě do 22.11.2013. Na základě této výzvy zaslal Ministerstvu vnitra vyjádření navrhovatel i odpůrce.

Vedlejší účastník možnosti vyjádřit se k podanému odvolání nevyužil s odůvodněním, že napadený výrok III. rozhodnutí tvoří pouze součást nicotného a nezákonného rozhodnutí a požádal o provedení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Vznosl námitku, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy a je právně a fakticky neproveditelné a materiálně nevykonatelné. Uvedl, že návrh navrhovatele z 13.6.2013 byl v části návrhu výroku vadný, neboť vodovody, kanalizace a vodojemy mohou být jako nemovité věci pouze vyklizeny a nikoli vydány. Zpochybnil pravomoc Krajského úřadu k vydání

rozhodnutí, jakož i pasivní legitimaci odpůrce v daném řízení. Vzněl námitku, že otázka, která je podle názoru Krajského úřadu sporem z veřejnoprávní smlouvy, tímto sporem není a být nemůže. V tomto směru uvedl, že se navrhovatel domáhal vydání věcí na základě jednotlivých smluv o vkladu majetku do hospodaření svazku obcí a nikoli na základě smlouvy o vytvoření svazku obcí. Smlouvy o vkladu majetku do hospodaření svazku obcí nejsou podle jeho názoru veřejnoprávními smlouvami podle ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu, nýbrž jsou smlouvami soukromého (občanského) práva. V té souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu České republiky (rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 a rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 28 Cdo 4243/2007) s tím, že obdobnou materii řešil civilní soud a nikoli správní orgán. Konstatoval, že Nejvyšší soud v uvedených rozhodnutích označil svazek obcí právním statutem zájmového sdružení právnických osob podle občanského zákoníku. Dále zpochybnil pasivní legitimaci odpůrce v daném sporném řízení, pro nesoulad s právními předpisy (návrh směřoval proti odpůrci, který na základě smlouvy o vytvoření svazku obcí teprve vznikl, a tedy nebyl smluvní stranou). V té souvislosti vnesl námitku nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti předmětného rozhodnutí Krajského úřadu. Krajský úřad neuvedl, jakými úvahami se řídil při aplikaci právních předpisů a nezabýval se například otázkou absence pasivní legitimace odpůrce, právní povahou předmětného vodohospodářského majetku a dalšími skutečnostmi, které byly v rámci řízení namítány a tvrzeny. V kontextu těchto skutečností požádal o zrušení rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013.

Ministerstvo vnitra se zabývalo námitkami vedlejšího účastníka a dospělo k závěru, že lze mít důvodné pochybnosti o tom, zda rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013 bylo vydáno v souladu s právními předpisy a byla splněna podmínka jeho věcné příslušnosti.

V kontextu shora uvedeném, Ministerstvo vnitra usnesením, ve výroku I., rozhodlo o zahájení přezkumného řízení v souladu s ustanovením § 95 odst. 1 správního řádu vůči výrokům I. a II. rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013, č.j. KUJI 61198/2013, Sp. zn.: OOSČ 448/2013 OOSC/25. Konstatovalo, že lhůta pro jeho vydání podle ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu byla zachována, neboť o důvodech pro zahájení přezkumného řízení se Ministerstvo vnitra dozvědělo následně, po předběžném posouzení spisu, který mu byl předložen dne 31.10.2013.

Ministerstvo vnitra usnesením, ve výroku II., rozhodlo v souladu s ustanovením § 64 odst. 1 písm. c) ve spojení s ustanovením § 57 odst. 4 správního řádu, o přerušení řízení na základě odvolání navrhovatele ze dne 25.9.2013, proti výroku III. rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013, č.j. KUJI 61198/2013, Sp. zn.: OOSČ 448/2013 OOSC/25. Ministerstvo vnitra konstatovalo, že pokud závisí vydání rozhodnutí na řešení otázky, ke které je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení, provede správní orgán nejprve řízení o této předběžné otázce, je-li oprávněn zahájit řízení z moci úřední.

Podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu pak správní orgán může řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce. Ministerstvo vnitra tak dospělo k závěru, že rozhodnutí v přezkumném řízení představuje předběžnou otázku pro rozhodnutí o odvolání ze dne 25.9.2013 podanému navrhovatelem proti výroku III. rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013.

II.

Proti usnesení, výroku I. o zahájení přezkumného řízení vůči výrokům I. a II. rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013, č.j. KUJI 61198/2013, Sp. zn.: OOSČ 448/2013 OOSC/25 podal navrhovatel prostřednictvím právního zástupce včasný rozklad a požádal o zahájení řízení o ochranu před nečinností. K rozkladu přiložil správní žalobu s návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě ze dne 24.9.2013, usnesení Krajského soudu v Brně o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, čj. 29 A 53/2013-173, ze dne 25.10.2013, usnesení Krajského soudu v Brně o tom, že Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko není osobou zúčastněnou na řízení, čj. 29 A 53/2013-241 ze dne 17.12.2013 a návrh na vydání předběžného opatření ze dne 11.12.2013. Rozklad doplnil vyjádřeními ze dne 10. a 13.2.2014 s přílohami. V podaném rozkladu uplatnil námitku nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení.

Navrhovatel namítá, že Ministerstvo vnitra v napadeném usnesení neuvedlo žádné relevantní důvody svého rozhodnutí, podklady, ze kterých vycházelo, ani úvahy, kterými se při svém rozhodování řídilo. Uvedl, že platná právní úprava nepřipouští přezkumné řízení proti meritornímu rozhodnutí, vydanému ve správním řízení sporném podle § 141 správního řádu, neboť sporné řízení je ovládáno zásadou dispoziční, zatímco přezkumné řízení spočívá na zásadě oficiality. Konstatoval, že Ministerstvo vnitra usnesením, výrokem I. o zahájení přezkumného řízení, zasahuje nejen do správního řízení sporného, ale rovněž do pravomoci příslušného soudu, který vede soudní řízení o zrušení, resp. nicotnosti rozhodnutí Krajského úřadu č.j. KUJI 61198/2013, Sp. zn.: OOSČ 448/2013 OOSC/25 ze dne 12.9.2013. Namítá, že vedlejší účastník sporného řízení není aktivně legitimován k podání žaloby ani mu nepřísluší postavení vedlejšího účastníka v tomto řízení. Navrhovatel proto Ministerstvu vnitra vytýká, že akceptovalo podnět k zahájení přezkumného řízení právě od něj.

Podle navrhovatele zkoumají soudy nicotnost přezkoumávaných rozhodnutí z úřední povinnosti ve smyslu ustanovení § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Uvedl, že Krajský soud v Brně přitom řádně vede řízení o správní žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013, popřípadě o jeho nicotnosti, uplatněné vedlejším účastníkem a dokonce v něm i rozhoduje, byť dosud nikoliv meritorně. Postup Krajského soudu v Brně podle navrhovatele nasvědčuje nedůvodnosti pochybností Ministerstva vnitra o tom,

že rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013 bylo vydáno v souladu s právními předpisy, především zda bylo vydáno věcně příslušným orgánem.

Navrhovatel v rozkladu dále namítá, že v usnesení Ministerstva vnitra jsou uvedeny věcně nesprávné (nepravdivé) skutečnosti a napadené usnesení je tak nezákonné. Z odůvodnění napadeného usnesení není určité, na základě čeho dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že lze mít důvodné pochybnosti o tom, zda rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013 bylo vydáno v souladu s právními předpisy, především zda bylo vydáno věcně příslušným orgánem.

Navrhovatel namítá nezákonnost výroku č. II napadeného usnesení rovněž proto, že Ministerstvo vnitra nespojilo přezkumné řízení s řízením o odvolání. Podle názoru navrhovatele nelze v rámci přezkumného řízení přerušit řízení o odvolání, které je samostatným správním řízením, bez toho aniž by správní orgán (Ministerstvo vnitra) postupem podle ustanovení § 140 správního řádu obě správní řízení spojil.

Navrhovatel konstatoval, že Ministerstvo vnitra rozhodlo výrokem II. napadeného rozhodnutí v rozporu nejen se zákonem, ale zejména v rozporu se zásadami procesní logiky. Nezákonnost napadeného usnesení spatřuje především porušením zásady legitimního očekávání, jak předpokládá ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Podle názoru navrhovatele nelze v rámci přezkumného řízení přerušit řízení o odvolání. Z tohoto důvodu navrhovatel upozornil, že jím podaný rozklad je třeba současně pokládat za žádost o opatření proti nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu. V rozkladu navrhovatel doslovně uvedl: „...je nutno zdůraznit mimořádně vysokou míru veřejného zájmu na vyloučení ingerence ministerstva vnitra do probíhajícího soudního přezkumu předmětného rozhodnutí krajského úřadu ve sporném řízení formou zahájeného přezkumného řízení.“.

Navrhovatel v rozkladu upozornil, že v souvislosti s vypořádáním majetku, který byl předmětem sporného řízení, existuje důvodné podezření ze spáchání trestného činu, resp. trestných činů. Z tohoto důvodu apeluje na Ministerstvo vnitra, aby dostalo své povinnosti a tuto skutečnost oznámilo orgánům činným v trestním řízení.

Navrhl rozkladem napadený výrok I. usnesení, zrušit a věc odložit, a rozkladem napadený výrok II. usnesení, zrušit a postupem podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu Ministerstvu vnitra přikázat v dané věci rozhodnout do 15 dnů od oznámení příkazu.

Navrhovatel rozklad doplnil podáním (vyjádřením) ze dne 10.2.2014 obsahujícím právní názor ohledně charakteru smlouvy o založení Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko (odpůrce) a o příslušnosti Krajského úřadu k řízení a rozhodnutí o sporu mezi navrhovatelem a tímto odpůrcem včetně závěru o nicotnosti

rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 12.9.2013. Doplněním ze dne 13.2.2014 navrhl, aby Ministerstvo vnitra přezkumné řízení v dané věci zastavilo, neboť odpadl důvod pro pokračování v řízení, popř. aby ministr vnitra usnesení o zahájení přezkumného řízení zrušil a řízení ze stejného důvodu zastavil.

III.

O rozkladu proti usnesení rozhoduje podle § 152 odst. 2 a 3 správního řádu ministr vnitra na základě návrhu rozkladové komise ministra vnitra (dále jen „rozkladová komise“). Rozklad posoudila rozkladová komise.

Ministr vnitra se nejprve zabýval námitkou navrhovatele, že přezkumné řízení není možno v dané věci vůbec vést, když platná právní úprava podle jeho názoru přezkumné řízení proti rozhodnutí vydanému ve sporném řízení podle ust. § 141 správního řádu nepřipouští. Navrhovatel přitom argumentoval především tím, že sporné řízení je ovládáno zásadou dispozitivnosti, zatímco přezkumné řízení je ovládáno zásadou oficiality. Ministr vnitra dospěl k závěru, že tato námitka navrhovatele nemá oporu v platné právní úpravě. Předně je nutno konstatovat, že ustanovení § 94 a následující správního řádu, která upravují problematiku přezkumného řízení, žádným způsobem neomezují využití tohoto dozorčího prostředku pro sporná řízení. Stejně tak ani jiná ustanovení správního řádu takové omezení neobsahují. Jako lichý se v této souvislosti jeví argument, že řízení sporné je ovládáno zásadou dispoziční, zatímco řízení přezkumné zásadou oficiality. Pokud bychom přijali tuto logiku, pak bychom museli dospět k závěru, že přezkoumávat v přezkumném řízení nelze ani řízení o žádosti, neboť ta jsou nepochybně též založena na zásadě dispoziční. Názor ministra vnitra i Ministerstva vnitra, že přezkumné řízení lze vést i proti rozhodnutím vydaným ve sporném řízení podle § 141 ve spojení s § 169 správního řádu, sdílí i doktrína (viz Vedral, J. *Správní řád Komentář*, II. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1326 dole, Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád: komentář*, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 709).

K navrhovatelově námitce, že zahájením přezkumného řízení provostupňový správní orgán bez právního opodstatnění zasahuje do pravomoci příslušného správního soudu, ministr vnitra konstatuje, že paralelní vedení přezkumného a soudního řízení ohledně téhož řízení neodporuje platné právní úpravě. Běžící soudní řízení není možno považovat za překážku řízení ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu, když to znemožňuje zahájení správního řízení v případě, že již je ve stejné věci vedeno řízení u jiného správního (!) orgánu. Překážku litispendence tedy podle posledně citovaného ustanovení netvoří probíhající soudní řízení. Naopak, podle ustanovení § 48 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“), může předseda senátu řízení usnesením přerušit, jestliže zjistí, že ve věci byl podán zákonem připouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno. Takovým

podnětem, resp. řízením pak je právě i přezkumné řízení. Možnost souběžného správního a soudního řízení o téže věci zakotvuje i ustanovení § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu, nicméně v této souvislosti je třeba uvést, že přezkumné řízení zahajované v projednávané věci nebylo správním orgánem zahájeno za účelem uspokojení účastníka řízení po podání žaloby.

Dlužno však do jisté míry přisvědčit navrhovateli, že by mohlo dojít k nežádoucí kolizi rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení s probíhajícím řízením soudním. I proto musí být prvostupňový správní orgán obzvláště opatrný při zvažování, zda předmětné rozhodnutí Krajského úřadu zruší a musí přitom pečlivě vyhodnotit eventuální následky takového postupu ve věci i ve vazbě na zmiňované soudní řízení.

Ministr vnitra uznává, že odůvodnění napadeného usnesení Ministerstva vnitra mohlo být důkladnější a přesvědčivější. Nicméně i přes jeho stručnost lze seznat, co bylo hlavním motivem prvostupňového správního orgánu pro zahájení přezkumného řízení. Důvod pro zahájení přezkumného řízení Ministerstvo vnitra spatřuje v pochybnostech o věcné příslušnosti Krajského úřadu k rozhodování daného sporu, přičemž alespoň rámcově uvedlo, co ho k této pochybnosti vedlo (předběžné posouzení obsahu spisu a námítky vedlejšího účastníka obsažené v jeho vyjádření k odvolání). Lze souhlasit s tím, že eventuální věcná nepříslušnost by byla nepochybně zásadní nezákonností zatěžující rozhodnutí Krajského úřadu, a proto má zahájení přezkumného řízení opodstatnění. Tím ministr vnitra nijak nepředjímá výsledek přezkumného řízení.

Navrhovatel dále tvrdí, že tím, že Ministerstvo vnitra akceptovalo podnět vedlejšího účastníka a na základě tohoto podnětu zahájilo přezkumné řízení, nepřipustně rozšiřuje meze aplikace účastenství a vytváří tak v návaznosti na § 2 odst. 4 správního řádu nebezpečný precedens, který zakládá vedlejší účastenství všem stranám smluvních vztahů se Svazem vodovodů a kanalizací Jihlavsko či Vodárenskou akciovou společností a.s., popř. městem Jihlavou, tedy fakticky všem občanům Jihlavy, kteří jsou v návaznosti na cenu vody rozhodováním v tomto řízení dotčeni. K tomu je nutno konstatovat, že přezkumné řízení není mimořádným opravným prostředkem (jak se někdy mylně uvádí), ale prostředkem dozorovým. Přezkumné řízení, jak ostatně sám navrhovatel výše ve svém podání ze dne 27. prosince 2013, sp. zn. A 1920, píše, je zahajováno výlučně z moci úřední. Jde o jeden z prostředků ke kontrole zákonnosti, které zákon správním orgánům svěřuje. Je přitom zcela nerozhodné, od koho vzešel podnět k zahájení přezkumného řízení (podnět může podat kdokoli), nebo zda jej rozhodující správní orgán zahájil z vlastní iniciativy na základě svých vlastních úředních poznatků. Na druhou stranu ani v případě, kdy dá podnět k provedení přezkumného řízení účastník řízení, není takový podnět návrhem na zahájení řízení (§ 94 odst. 1 věta třetí správního řádu). Podání podnětu k provedení přezkumného řízení, je-li toto řízení následně zahájeno, z

podatele v žádném případě účastníka řízení nečiní, pokud tento nesplňuje podmínky účastenství vymezené v § 27 správního řádu. Nemůže tak dojít k následkům, jichž se navrhovatel obává, tj. k nepřiměřenému rozšiřování okruhu účastníků.

Navrhovatel namítá, že Ministerstvo vnitra pochybilo, když nespojilo probíhající řízení o odvolání proti výroku III. rozhodnutí Krajského úřadu s přezkumným řízením proti výroku I. a II. téhož rozhodnutí. K tomu ministr vnitra uvádí následující. Podle ustanovení § 140 odst. 1 správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení. Předně je nutno konstatovat, že spojení řízení není v tomto případě povinností, ale možností danou správnímu orgánu za účelem hospodárnějšího vedení řízení. Podle ustanovení § 140 odst. 2 správního řádu věta druhá společné řízení zahrnuje i vydání podmiňujícího úkonu, k němuž je správní orgán příslušný. Komentářová literatura pak za takový podmiňující úkon považuje mj. rozhodnutí o předběžné otázce podle § 57 správního řádu (viz Vedral, op. cit. str. 1069, Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., op. cit. Str. 580). V těchto případech je vedení společného řízení v zásadě povinné, nejsou-li dány výjimky vymezené speciální zákonnou úpravou.

Abychom věděli, zda na daný případ může dopadat § 140 odst. 1 nebo 2 správního řádu, je nejprve nutno vyřešit otázku, zda je rozhodování v přezkumném řízení ohledně výroku I. a II. rozhodnutí Krajského úřadu předběžnou otázkou ve vztahu k odvolání ohledně výroku III. téhož rozhodnutí (náklady řízení). S tím následně souvisí i otázka, zda je možné z tohoto důvodu řízení o odvolání přerušit.

Podle ustanovení § 57 odst. 1 správního řádu je předběžnou otázkou taková otázka, na niž závisí vydání rozhodnutí, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o níž nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Předběžnou otázkou je také situace, kdy k rozhodnutí o podmiňující otázce sice je příslušný rozhodující správní orgán, nicméně tuto otázku v daném případě nelze vyřešit ve společném řízení (§ 57 odst. 4 správního řádu). V takové situaci pak správní orgán provede nejprve řízení o této předběžné otázce (tedy jde o speciální případy ve vztahu k jinak povinně vedenému společnému řízení podle § 140 odst. 2 správního řádu). Společné řízení se v tomto případě nevede.

V přezkoumávaném případě dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že přezkumné řízení ohledně výroku I. a II. rozhodnutí Krajského úřadu tvoří předběžnou otázku k rozhodnutí o odvolání proti výroku III. téhož rozhodnutí. Je sice nepochybně pravda, že výrok o nákladech řízení (výrok III. rozhodnutí Krajského úřadu) má akcesorickou povahu ve vztahu k vlastnímu řešení sporu (tedy výroku I. a II. téhož rozhodnutí). Nicméně je nutno vycházet z ustanovení § 57 odst. 3 správního řádu, podle nějž rozhodnutím příslušného správního orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán. Výroky I. a II. rozhodnutí Krajského úřadu jsou přitom nepochybně pravomocné. Skutečnost, že jsou tyto výroky předmětem jak soudního přezkumu, tak přezkumného řízení zahájeného Ministerstvem vnitra na této skutečnosti nic nemění. Ministr vnitra tak shodně s rozkladovou komisí dospěl k závěru, že odkaz

Ministerstva vnitra na § 57 odst. 4 správního řádu je v dané situaci nepřipadný. Z toho též vyplývá, že nejsou naplněny podmínky pro přerušení řízení zakotvené v § 65 odst. 1 písm. c) bod 3. správního řádu. Proto také ministr vnitra rozhodl způsobem uvedeným ve výroku II. tohoto rozhodnutí a usnesení o přerušení odvolacího řízení zrušil.

K námitce navrhovatele, že bylo odvolací řízení přerušeno Ministerstvem vnitra neoprávněně a v návaznosti na to uplatněnou žádost na přijetí opatření proti nečinnosti je nutno konstatovat, že ačkoli se ministr vnitra ztotožňuje s tímto jeho názorem, musí zároveň konstatovat, že usnesení o přerušení řízení je předběžně vykonatelné (viz § 76 odst. 5 věta druhá správního řádu), a to od doby, kdy bylo doručeno účastníkům řízení – stalo se tak prostřednictvím jejich datových schránek dne 12. prosince 2013. V řízení o odvolání tak do právní moci tohoto rozhodnutí o rozkladu neběží s ohledem na ustanovení § 65 odst. 1 správního řádu lhůty pro vydání rozhodnutí a prvostupňový správní orgán tedy nemůže být v nečinnosti. Zároveň ministr vnitra považuje za akceptovatelné posuzovat projednávaný případ jako mimořádně obtížný (s ohledem na výjimečnost řešené kauzy i rozsah spisového materiálu) a z tohoto důvodu využít prodloužené lhůty pro vydání rozhodnutí na 60 dní (§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu). Odvolání spolu se spisovým materiálem bylo Ministerstvu vnitra předáno dne 31. října 2013, usnesení o přerušení odvolacího řízení se stalo předběžně vykonatelným dne 12. prosince 2013 (viz výše v tomto odstavci). Usnesení o přerušení řízení tedy bylo vydáno ještě v rámci zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Ministerstvo vnitra tak toho času není v prodlení s vydáním rozhodnutí o odvolání.

Podle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu je účastník řízení oprávněn podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Z toho a contrario vyplývá, že před uplynutím lhůt pro vydání rozhodnutí účastník řízení takovou žádost podávat nemůže, resp. taková jeho žádost je (vzhledem k jejímu obsahu) pouze podnětem, který v případě, že mu není vyhověno, je řešen pouze vyzněním, nikoli usnesením ve smyslu § 80 odst. 6 správního řádu. S ohledem na procesní ekonomii se tedy ministr vnitra s tímto podnětem vypořádává tak, že jej, s odkazem na právě uvedené, shledává nedůvodným.

Navrhovatel dále uvádí, že ze správního spisu musí být správnímu úřadu zřejmé, že v daném případě existuje důvodné podezření ze spáchání trestného činu neoprávněného užívání cizí věci, konkrétně vodohospodářské infrastruktury na území města Jihlavy. Zároveň má navrhovatel i důvodné podezření ze spáchání trestného činu porušování povinností při správě cizího majetku ve spojení s trestným činem maření úkolů úřední osoby a Ministerstvo vnitra má oznamovací povinnost podle § 8 odst. 1 trestního řádu. K tomu ministr vnitra uvádí, že z obsahu správního spisu především vyplývá, že účastníci sporného řízení primárně nezpochybovali povinností vypořádání vzájemných práv a povinností, která vznikla v důsledku vystoupení navrhovatele ze Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko. Účastníci se

však rozcházel ve způsobu, jakým mělo být vypořádání provedeno – majetkové vypořádání bylo předmětem sporného řízení. V takové situaci ministr vnitra důvodné podezření ze spáchání trestného činu nemá. To ovšem nijak nebrání navrhovateli, aby se se svými podezřeními obrátil na orgány činné v trestním řízení on sám.

S ohledem na vše výše uvedené ministr vnitra konstatuje, že v přezkumném řízení prvostupňový správní orgán musí vyřešit otázku, zda se jedná o spor z veřejnoprávní smlouvy podle § 141 ve spojení s § 169 správního řádu a zda tedy byla dána příslušnost Krajského úřadu k rozhodování ve věci. V této souvislosti si vyřeší i otázku možné nicotnosti rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

Krom vyhodnocení zásadních otázek pro vydání případného zrušujícího rozhodnutí Krajského úřadu, které jsou uvedeny v předchozím odstavci, a zohlednění dopadů svého postupu na probíhající soudní řízení, musí vzít Ministerstvo vnitra nezbytně v úvahu i požadavky ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu. V této souvislosti zváží rozsah možné újmy, která by vznikla jednotlivým účastníkům řízení i veřejnému zájmu (dopad na další subjekty, zejména obyvatele Jihlavy) případným zrušením rozhodnutí Krajského úřadu, jakož i skutečnost, že povinnosti vyplývající z rozhodnutí Krajského úřadu již byly dobrovolně splněny. Stejně tak musí vzít v úvahu i otázky případné náhrady škody vzniklé v souvislosti se zrušením dotčeného rozhodnutí.

Vzhledem ke zrušení usnesení o přerušení řízení o odvolání bude muset Ministerstvo vnitra po právní moci tohoto rozhodnutí o rozkladu v odvolacím řízení pokračovat a bezodkladně o odvolání rozhodnout. O odvolání a přezkumném řízení přitom nebude rozhodovat ve společném řízení, neboť povinnost vedení společného řízení ve smyslu § 140 odst. 2 správního řádu zde není dána, když přezkumné řízení nepovažuje ministr vnitra za předběžnou otázku ve vztahu k odvolacímu řízení. Vedení společného řízení podle § 140 odst. 1 správního řádu pak ministr vnitra nepovažuje za účelné, když o odvolání je rozhodováno ve druhém stupni, zatímco rozhodnutí vydané v přezkumném řízení (ať již bude jakékoli) bude prvostupňové. Spojování věcí z různých stupňů řízení pak odporuje zásadě procesní ekonomie.

Nad rámec rozhodnutí o rozkladu ministr vnitra usuzuje, že by se Ministerstvo vnitra mělo při posuzování odvolání vypořádat i s otázkou přípustnosti odvolání s přihlédnutím k ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu a akcesorické povaze výroku o nákladech řízení (k otázce akcesorické povahy výroku o nákladech řízení a výroku ve věci samé viz zejména usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 20. března 2007, č.j. Konf 37/2006 – 31, publikované pod č. 1245/2007 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2008, č.j. 5 As 63/2006 – 80, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2013, č.j. 8 Afs 37/2012 - 28).

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu nelze odvolat.

ministr vnitra