



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.**, se sídlem Soběšická 820/156, Brno, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha, **za účasti:** městys Luka nad Jihlavou, se sídlem 1. máje 76, Luka nad Jihlavou, zast. JUDr. Boženou Zmátlovou, advokátkou se sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2019, č. j. 31 A 33/2018 - 319,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti do 30 (třiceti) dnů od právní moci tohoto rozsudku částku 4114 Kč, k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Marka Vojáčka, advokáta se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2018, č. j. 77038/2017-MZE-15111, sp. zn. 59VH744/2017-15111. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a žalobkyně proti rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 11. 2016, č. j. KUJI 82279/2016, sp. zn. OŽPZ 2245/2016 Bl-18. Posledně uvedeným rozhodnutím

správní orgán I. stupně zrušil žalobkyni povolení k provozování kanalizace a čističky odpadních vod Luka nad Jihlavou (dále jen „ČOV“) identifikované prostřednictvím IČME 6105-688703-00286192-3/1 a 6105-688703-00286192-4/1 (toto povolení jí bylo vydáno rozhodnutím Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru lesního a vodního hospodářství a zemědělství ze dne 26. 4. 2004, č. j. KUJI 6421/2004 OLVHZ, sp. zn. KUJIP007JCV1, ve znění změnových rozhodnutí ze dne 18. 1. 2012, č. j. KUJI 4319/2012, sp. zn. OLVHZ 127/2012 Bl-2, a ze dne 8. 10. 2013, č. j. KUJI 67 965/2013, sp. zn. OLVHZ 1802/2013 Pa-2) a stanovil vykonatelnost rozhodnutí ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o povolení k provozování kanalizace a ČOV pro nového provozovatele, nejdříve však ke dni 1. 1. 2017.

[2] Dne 2. 7. 1993 založily obce na Jihlavsku, včetně stěžovatelky, dobrovolný svazek obcí – Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO (dále jen „SVAK JIHLAVSKO“). Stěžovatelka vložila na základě smluv o vkladu majetku do hospodaření SVAK JIHLAVSKO majetek evidovaný pod IČME 6105-688703-00286192-3/1 a 6105-688703-00286192-4/1; poskytla tak svazku k vodohospodářskému majetku ve svém vlastnictví právo hospodaření. SVAK JIHLAVSKO uzavřel dne 17. 12. 1996 s žalobkyní smlouvu o provozu vodovodů a kanalizací, o nájmu vodovodů a kanalizací a o správě a rozvoji majetku vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu (dále jen „provozní smlouva“).

[3] Žalobkyni bylo vydáno povolení k provozování kanalizace a ČOV, neboť splnila všechny zákonem stanovené požadavky – zejm. doložila smlouvu s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace (resp. svazkem, jemuž stěžovatelka poskytla právo hospodaření), která ji opravňuje vodovod nebo kanalizaci provozovat podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), v rozhodném znění (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“) – provozní smlouvu, ve znění pozdějších dodatků.

[4] Stěžovatelka ke dni 31. 12. 2014 vystoupila ze SVAK JIHLAVSKO. Dne 4. 3. 2016 doručila správnímu orgánu I. stupně podnět ke zrušení povolení k provozování kanalizace a ČOV, které bylo vydáno žalobkyni na majetek ve vlastnictví stěžovatelky (evidovaný pod IČME 6105-688703-00286192-3/1 a 6105-688703-00286192-4/1), neboť žalobkyně podle názoru stěžovatelky již nesplňovala podmínky pro vydání tohoto povolení. Vystoupením stěžovatelky ze SVAK JIHLAVSKO totiž žalobkyně pozbyla jakékoli právo majetek ve vlastnictví stěžovatelky užívat nebo s ním jakkoli disponovat, neboť žalobkyně od okamžiku vystoupení stěžovatelky ze SVAK JIHLAVSKO neměla s vlastníkem (stěžovatelkou) uzavřenou žádnou smlouvu.

[5] Správní orgán I. stupně zrušil žalobkyni povolení k provozování kanalizace a ČOV, které jsou ve vlastnictví stěžovatelky, přičemž uvedl, že vystoupením stěžovatelky ze SVAK JIHLAVSKO již není naplňována provozní smlouva. SVAK JIHLAVSKO totiž hospodář s majetkem, který do něj vložily jednotlivé obce. Jestliže však obec ze svazku vystoupí, pozbývá svazek právo jakkoli s majetkem obce disponovat. Na majetek vystoupivší obce se tudíž nemůže provozní smlouva (kterou uzavřel SVAK JIHLAVSKO s žalobkyní) dále vztahovat. Žalobkyně proto od okamžiku vystoupení stěžovatelky nesplňuje podmínky pro vydání povolení k provozování kanalizace a ČOV – nemá totiž s vlastníkem (stěžovatelkou) uzavřenou žádnou smlouvu, která by ji opravňovala k provozování majetku, na který jí bylo vydáno povolení.

pokračování

[6] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podaly žalobkyně i stěžovatelka odvolání. Žalobkyně namítala, že vystoupením stěžovatelky ze SVAK JIHLAVSKO nedochází automaticky k zániku provozní smlouvy. Žalobkyně byla i nadále oprávněna majetek ve vlastnictví stěžovatelky provozovat, neboť provozní smlouva nebyla platně ukončena. V doplnění odvolání ze dne 27. 2. 2017 a ze dne 29. 11. 2017 pak blíže argumentovala otázkou přechodu práv a povinností z provozní smlouvy na stěžovatelku, která ze svazku vystoupila. Odvolání stěžovatelky směřovalo do výroku o vykonatelnosti rozhodnutí.

[7] Žalovaný odvolání žalobkyně i stěžovatelky zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. K námitce žalobkyně uvedl, že vystoupením stěžovatelky ze svazku zaniklo SVAK JIHLAVSKO právo nakládat s majetkem stěžovatelky, který do svazku vložila. Je totiž plně v dispozici stěžovatelky vybrat si subjekt, který pro ni bude zajišťovat řádné provozování kanalizace a ČOV. K otázce platnosti provozní smlouvy po vystoupení stěžovatelky (resp. přechodu práv a povinností z této smlouvy) žalovaný uvedl, že s názorem žalobkyně nesouhlasí.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[8] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, ve které namítala, že podmínky pro zrušení povolení k provozování kanalizace a ČOV nebyly splněny. I po vystoupení stěžovatelky ze SVAK JIHLAVSKO je žalobkyně oprávněna provozovat kanalizaci a ČOV, neboť stěžovatelka je stále účastníkem provozní smlouvy. Rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném právním posouzení existence a trvání smluvního vztahu mezi žalobkyní a stěžovatelkou. Žalovaný totiž nevzal v úvahu, že smluvní vztah z provozní smlouvy ve vztahu k majetku stěžovatelky (který vložila SVAK JIHLAVSKO do hospodaření) přechází na stěžovatelku, jak již uváděla ve správním řízení. Přestože provozní smlouvu uzavřel ve vztahu k majetku stěžovatelky SVAK JIHLAVSKO, po zániku práva SVAK JIHLAVSKO s majetkem stěžovatelky hospodařit přechází závazky z provozní smlouvy na stěžovatelku – stěžovatelka se tak stala stranou provozní smlouvy a oprávnění žalobkyně provozovat kanalizaci a ČOV trvá do doby, než bude provozní smlouva mezi žalobkyní a stěžovatelkou řádně ukončena. Žalovaný se s touto námitkou dostatečně nevypořádal, v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobkyně odkázala také na rozsudek krajského soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 70 Co 104/2016 - 278 (dále jen „civilní rozsudek krajského soudu“), který se týkal povinnosti platit nájemné po vystoupení statutárního města Jihlavy ze SVAK JIHLAVSKO na základě totožné provozní smlouvy. Krajský soud přitom potvrdil, že vystoupením města Jihlavy ze SVAK JIHLAVSKO práva a povinnosti vyplývající z provozní smlouvy mezi SVAK JIHLAVSKO a Jihlavou nezanikají, ale přecházejí na vystoupivší obec. Ta se po vystoupení z dobrovolného svazku obcí stává pronajímatelem toho majetku, který do SVAK JIHLAVSKO vložila. Žalobkyně je proto i nadále oprávněna provozovat majetek stěžovatelky, která ze SVAK JIHLAVSKO vystoupila.

[9] Krajský soud v napadeném rozsudku zdůraznil, že argumentaci přechodem práv a povinností z provozní smlouvy argumentovala žalobkyně již v odvolání (resp. v jeho doplnění). Žalobkyně z civilního rozsudku krajského soudu dovozovala, že s vystoupením stěžovatelky ze SVAK JIHLAVSKO přešly na stěžovatelku práva a povinnosti z provozní smlouvy vztahující se k jejímu majetku (kanalizace a ČOV Luka nad Jihlavou). Jednalo se

přítom o rozvedenou argumentaci, které žalobkyně věnovala celá doplnění odvolání ze dne 27. 2. 2017 a ze dne 29. 11. 2017, přičemž žalovaný se k této námitce v podstatě vůbec nevyjádřil. Přechod práv a povinností z provozní smlouvy odmítl, aniž by však vysvětlil, z jakého důvodu nepovažuje argumentaci žalobkyně za relevantní, příp. v čem spatřuje specifika provozní smlouvy. Naznačil pouze to, že by provozní smlouva měla podléhat specifickému zákonnému režimu, u kterého nelze vycházet z obecných pravidel týkajících se přechodu práv a povinností, avšak neozřejmil, o jaký režim by se mělo jednat a z jakého důvodu. Proto krajský soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného neobsahuje úvahy, kterými se při posuzování námitky přechodu práv a povinností z provozní smlouvy řídil. Zdůraznil, že tato vada bránila krajskému soudu žalobní námitku přezkoumat, proto krajský soud s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného, žalobkyně a další podání

[10] Rozhodnutí krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s.ř.s. Stěžovatelka předně uvedla, že závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného není opodstatněný. Civilní rozsudek krajského soudu, kterým argumentovala žalobkyně, byl jako nezákonný zrušen Nejvyšším soudem, a to rozsudkem ze dne 25. 9. 2018, č. j. 26 Cdo 4497/2017 - 337. Z rozsudku Nejvyššího soudu dle stěžovatelky vyplývá, že přechod práv a povinností z provozní smlouvy by byl možný pouze tehdy, pokud by byla příslušná část provozní smlouvy (týkající se majetku stěžovatelky) oddělitelná a i nadále by obsahovala všechny náležitosti. To však splněno nebylo, úvaha o přechodu práv a povinností ze SVAK JIHLAVSKO (který uzavřel provozní smlouvu) na stěžovatelku je proto zcela lichá. Stěžovatelka zdůraznila, že nepřezkoumatelnost není možné libovolně rozšiřovat. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí žalovaného však bylo řádně odůvodněno a námitky žalobkyně byly vypořádány dostatečně.

[11] Stěžovatelka dále uvedla, že z opatrnosti zaslala žalobkyni dopis ze dne 13. 3. 2017, kterým vyzvala žalobkyni k úhradě dlužného nájemného podle provozní smlouvy. Pakliže by totiž závazky z provozní smlouvy dále trvaly, žalobkyně by byla podle této smlouvy povinna hradit stěžovateli za užívání kanalizace a ČOV nájemné. Žalobkyně však na tento dopis nijak nereagovala, proto stěžovatelka podle čl. 20 bodu 3 provozní smlouvy od této smlouvy odstoupila, a to přípisem ze dne 9. 5. 2017, který byl žalobkyni doručen dne 11. 5. 2017. To však krajský soud při svém rozhodování zcela pominul.

[12] Stěžovatelka také zdůraznila, že žalobkyni byla mimo toto řízení zrušena také další povolení k provozování vodovodů a kanalizací. Správní orgány se s otázkou přechodu práv a povinností vypořádaly vždy tak, že mezi stěžovatelkou (případně jinou obcí, která ze SVAK JIHLAVSKO vystoupila) a žalobkyní smluvní vztah neexistuje. Námitka žalobkyně o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí byla ryze účelová, přičemž krajský soud „toto nedůvodné námitce pohříchu vyhověl.“ Žalobkyně na jednu stranu tvrdí, že smluvní vztah mezi ní a stěžovatelkou dosud existuje, na druhou stranu však zastává názor, že není

pokračování

povinna hradit za užívání majetku ve vlastnictví stěžovatelky nájemné. Stěžovatelka dále uvedla, že „*vnímá napadené rozhodnutí, kterým byla vyslyšena námitka VAS, a.s. o údajné nepřekoumatelnosti rozhodnutí MZe, za neoprávněné podporování společnosti VAS, a.s. v nespravedlivých požadavcích vůči vlastníku vodohospodářského majetku.*“

[13] Stěžovatelka odkázala na rozsudek zdejšího soudu (č. j. 7 As 35/2013 - 50), podle kterého je v situaci, kdy by měl majetkoprávní spor mezi vlastníkem infrastruktury a jinými osobami ohrožovat veřejný zájem na zajištění činností v samosprávné působnosti obce (provozování vodovodů a kanalizací), nutno přiznat zásadní důležitost nespornému projevu vůle vlastníka infrastruktur – obce. Krajský soud však tyto závěry zcela pominul, čímž zatížil vadou nepřekoumatelnosti své vlastní rozhodnutí.

[14] Závěrem stěžovatelka připomněla, že pro danou kanalizaci a ČOV již bylo vydáno povolení (ze dne 7. 3. 2018, č. j. KUJI 17684/2018, sp. zn. OŽPZ 3167/2016 Bl-42) k provozování jinému subjektu – a sice spol. VODOVODY A KANALIZACE Loucko s. r. o., se kterou má stěžovatelka řádně uzavřenou smlouvu. Toto rozhodnutí bylo jako věcně správné potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 6. 2018, č. j. 22836/2018-MZE-15111, sp. zn. 59VH11531/2018-15111, a tato společnost kanalizaci a ČOV řádně provozuje.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s argumentací stěžovatelky uvedenou v kasační stížnosti plně souhlasí. Své rozhodnutí považuje za přezkoumatelné a stejně jako stěžovatelka zdůraznil, že žalobkyni bylo zrušeno několik dalších povolení k provozování vodohospodářského majetku v Lukách nad Jihlavou, přičemž argumentace žalobkyně v dalších řízeních ohledně přechodu práv a povinností z provozní smlouvy se shoduje s argumentací uplatněnou v této věci. Podle názoru žalovaného nemá žalobkyně z žádného právního titulu nárok na provozování majetku ve vlastnictví stěžovatelky.

[16] Žalobkyně reagovala na podanou kasační stížnost obsáhlým podáním, ve kterém shrnula předcházející řízení a skutkové okolnosti projednávané věci a zopakovala, že rozhodnutí žalovaného považuje za nepřezkoumatelné. Ve vztahu ke stěžovatelkou uváděnému odstoupení od provozní smlouvy žalobkyně namítla, že toto odstoupení měl žalovaný posoudit ve správním řízení – měl se zabývat otázkou platnosti provozní smlouvy po vystoupení stěžovatelky ze SVAK JIHLAVSKO. Stěžovatelčino odstoupení nadto považovala za zdánlivé právní jednání, které nevyvolává žádné právní účinky. K civilnímu rozsudku krajského soudu žalobkyně uvedla, že byt byl tento rozsudek zrušen Nejvyšším soudem, zrušující důvod se týkal závěru o tom, komu je žalobkyně povinna dále hradit nájemné (zda původnímu pronajímateli – SVAK JIHLAVSKO, či vystoupivší obci). Zrušující rozsudek Nejvyššího soudu se však nijak netýkal základu věci – Nejvyšší soud naopak potvrdil, že k přechodu práv a povinností z provozní smlouvy došlo. Žalobkyně dále zdůraznila, že i v dalších řízeních, ve kterých jí bylo z důvodu vystoupení obce ze SVAK JIHLAVSKO zrušeno povolení k provozování vodohospodářského majetku, žalovaný odmítá posoudit otázku přechodu práv a povinností z provozní smlouvy. I tato zrušující rozhodnutí však byla správními soudy zrušena z téhož důvodu, tj. z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Dle názoru žalobkyně nebyla provozní smlouva dosud platně ukončena a závazky z ní plynoucí dosud trvají.

[17] Na vyjádření žalobkyně reagovala stěžovatelka replikou, ve které vyjádřila nesouhlas s tvrzeními žalobkyně a popsala, za jakých podmínek byl SVAK JIHLAVSKO vytvořen. Ve vztahu k provozní smlouvě uvedla, že výzvu k zaplacení dlužného nájemného a odstoupení od provozní smlouvy z důvodu neplacení nájemného zaslala žalobkyni pouze z opatrnosti. Stále však zastává názor, že není v žádném smluvním vztahu s žalobkyní – tento svůj názor vyjadřuje konstantně od roku 2014, kdy vystoupila ze SVAK JIHLAVSKO. Jelikož je na právní jednání nezbytné hledět spíše jako na platné než neplatné, považuje odstoupení od provozní smlouvy za zcela perfektní a účinné právní jednání. Podle názoru stěžovatelky byly splněny všechny podmínky pro zrušení povolení k provozování kanalizace a ČOV, proto považuje rozhodnutí žalovaného za věcně správné.

[18] Na repliku stěžovatelky reagovala žalobkyně duplikou. V ní setrvala na svém dříve vyjádřeném názoru a odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 404/2019 - 66, který podle jejího názoru potvrzuje závěr o správnosti nyní napadeného rozhodnutí krajského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Podstatou projednávané věci je posouzení závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud totiž uzavřel, že se žalovaný dostatečně nezabýval tím, zda skutečně došlo k přechodu práv a povinností ze smluvního vztahu (provozní smlouvy), jehož existence byla předpokladem pro vydání povolení k provozování kanalizace a ČOV v Lukách nad Jihlavou a jehož absence je důvodem pro zrušení takového povolení.

[22] Příslušný krajský úřad je podle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích povinen zrušit povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace v případě, že provozovatel již nesplňuje podmínky pro vydání takového povolení uvedené v § 6 odst. 2 písm. a) a b) téhož zákona. Jednou z podmínek pro vydání povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace je doložení smlouvy s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace, podle které je žadatel o vydání povolení oprávněn vodovod nebo kanalizaci provozovat, není-li sám jejich vlastníkem – viz § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích. Právě z tohoto důvodu přitom správní orgán I. stupně, jehož rozhodnutí potvrdil také žalovaný, zrušil žalobkyni povolení k provozování kanalizace a ČOV v Lukách nad Jihlavou, neboť se domníval, že vystoupením stěžovatelky ze svazku smluvní vztah zanikl.

[23] Před bližším posouzení věci Nejvyšší správní soud poznamenává, že usnesením ze dne 5. 3. 2020, č. j. 5 As 23/2020 - 55, přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Dosud tak předmětnou kanalizaci a ČOV v Lukách nad Jihlavou provozuje nový provozovatel – a

pokračování

sice VODOVODY A KANALIZACE Loucko s. r. o., kterému vydal krajský úřad rozhodnutím ze dne 7. 3. 2018, č. j. KUJI 17684/2018, sp. zn. OŽPZ 3167/2016 Bl-42, povolení k jejich provozování.

[24] Obdobnou skutkovou i právní situací jako v nyní projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval ve svých rozsudcích ze dne 7. 5. 2020, č. j. 7 As 404/2019 - 66, a ze dne 18. 3. 2021, č. j. 1 As 330/2020 - 80. I v těchto rozhodnutích posuzoval závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný ve spojení se správním orgánem I. stupně zrušil povolení k provozování vodovodů či kanalizací z důvodu nesplnění podmínky uvedené v § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích témuž subjektu (žalobkyni), a to za obdobného skutkového stavu, tj. po vystoupení obce ze SVAK JIHLAVSKO. V obou případech bylo důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů nedostatečné posouzení námitky přechodu práv a povinností – viz dále.

[25] V prvně citovaném rozhodnutí (č. j. 7 As 404/2019 - 66) se jednalo o povolení k provozování vodovodů a kanalizací ve vlastnictví statutárního města Jihlavy, které (obdobně jako stěžovatelka) vystoupilo ze SVAK JIHLAVSKO. Správní orgány stejně jako v nyní projednávané věci uzavřely, že v důsledku vystoupení statutárního města Jihlavy ze SVAK JIHLAVSKO ke dni 31. 12. 2012 pozbyla žalobkyně oprávnění provozovat předmětnou infrastrukturu (vodohospodářský majetek), kterým původně disponovala na základě téže provozní smlouvy, tj. provozní smlouvy ze dne 17. 12. 1996 (ve znění pozdějších dodatků). Správní orgány se pak blíže nezabývaly výpovědí a odstoupením od provozní smlouvy, které statutární město Jihlava doručilo žalobkyni. Za rozhodnou skutečnost považovaly právě vystoupení statutárního města Jihlavy z dobrovolného svazku obcí.

[26] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl, že „v situaci, kdy je aplikace veřejnoprávní normy podmíněna existencí soukromoprávního oprávnění, musí správní orgán podrobně zkoumat, zda dané oprávnění existuje, a zároveň to, zda bylo učiněno právní jednání, které na něj má vliv, a to jako předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu. Dle kasačního soudu si stěžovatel neujasní, v důsledku kterého jednání a kdy mělo dojít k zániku práv a povinností z provozní smlouvy. Zároveň si neujasní režim této smlouvy, ani se jím ve svém rozhodnutí řádně nezabýval,“ viz bod 25 citovaného rozsudku. Stejně jako v nyní projednávané věci žalobkyně ve věci sp. zn. 7 As 404/2019 argumentovala přechodem práv a povinností z provozní smlouvy na vystoupivší obec (statutární město Jihlavu). Zdejší soud pak dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů právě proto, že se žalovaný touto otázkou vůbec nezabýval. Závěry učiněné v rozsudku č. j. 7 As 404/2019 - 66 Nejvyšší správní soud následoval také v rozsudku č. j. 1 As 330/2020 - 80, který se týkal stejných účastníků jako nyní projednávaná věc, avšak odlišného vodohospodářského majetku ve vlastnictví stěžovatelky.

[27] I v nyní projednávané věci vycházely správní orgány při posuzování otázky existence smluvního vztahu mezi žalobkyní a stěžovatelkou pouze ze skutečnosti, že stěžovatelka ke dni 31. 12. 2014 vystoupila ze SVAK JIHLAVSKO. Pouze na základě toho konstatovaly, že žalobkyně nesplňuje podmínky pro vydání povolení k provozování kanalizace a ČOV v Lukách nad Jihlavou, neboť (slovy žalovaného) „jestliže městys Luka

nad Jihlavou ukončil dle pravidel své členství ve SVaKu, není na straně odvolatele [žalobkyně, pozn. Nejvyššího správního soudu] žádný titul, na základě kterého by mohl být dále provozovatelem předmětné kanalizace a ČOV.“

[28] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku č. j. 7 As 404/2019 - 66, a následně také v rozsudku č. j. 1 As 330/2020 - 80, správní orgány se měly v reakci na předestřenou argumentaci důsledně zabývat tím, kdy a na základě jakého právního jednání došlo k zániku smluvního vztahu mezi stěžovatelkou a žalobkyní. Jednalo se totiž o zásadní skutečnost, na základě které správní orgán I. stupně zrušil žalobkyni z moci úřední povolení k provozování kanalizace a ČOV v Lukách nad Jihlavou. I v nyní projednávané věci přitom žalobkyně argumentovala přechodem práv a povinností z provozní smlouvy již v odvolacím řízení. Namítala, že prostým vystoupením obce z dobrovolného svazku obcí automaticky nedochází k zániku práv a povinností vyplývajících z provozní smlouvy, kterou uzavřel SVAK JIHLAVSKO ve vztahu k majetku, jež do tohoto svazku obce vložily do hospodaření. Touto námitkou se však žalovaný nijak nezabýval. Uvedl pouze, že s názorem žalobkyně nesouhlasí.

[29] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu trvá na tom, aby orgány veřejné moci ve svých rozhodnutích náležitě, přesvědčivě a vyčerpávajícím způsobem vypořádaly námitky subjektu, který realizuje své právo na podání opravného prostředku. Nevypořádali se správní orgán se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, je následkem takového opomenutí nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, v důsledku čehož je třeba jeho rozhodnutí bez dalšího zrušit (k tomu viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84; ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71; či ze dne 7. 9. 2011, č. j. 6 Ads 99/2011 - 43). Tyto závěry sice neznamenají, že by bylo povinností správních orgánů odpovědět na každou jednotlivou dílčí námitku obsaženou v podaném odvolání, postaví-li naproti tomu odůvodnění, ze kterého bude vyplývat komplexní právní názor na předestřené námitky. Musí se však jednat o takové odůvodnění, které bude poskytovat dostatečné odpovědi na předestřené argumenty. K tomu však v případě nyní přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného nedošlo – odpověď na námitku, zda v důsledku vystoupení obce ze svazku dochází k přechodu práv a povinností z provozní smlouvy na vystoupivší obec, žalobkyně nedostala žádnou.

[30] Žalovaný tedy fakticky odmítl argumentaci žalobkyně, aniž by jakýmkoli způsobem vysvětlil, proč její argumenty nepovažoval za důvodné (uvedl pouze, že s názorem žalobkyně nesouhlasí – viz výše rekapitulační část). Žalobkyně přitom v podání ze dne 27. 2. 2017 odkazovala na řízení vedené u krajského soudu pod sp. zn. 70 Co 104/2016 (byť v té době ještě nedisponovala písemným vyhotovením civilního rozsudku). Ve svém dalším podání ze dne 29. 11. 2017 pak citovala z civilního rozsudku krajského soudu č. j. 70 Co 104/2016 - 278, ze kterého dovozovala závěr o přechodu práv a povinností. Přestože byl tento civilní rozsudek krajského soudu zrušen rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 26 Cdo 449/2017 - 337, jak stěžovatelka poukazovala v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud musel dát za pravdu žalobkyni, že zrušovací důvod se týkal nesprávného závěru o tom, komu je žalobkyně po vystoupení obce povinna hradit nájemné. Nijak se však nedotýkal samotného přechodu práv a povinností z provozní smlouvy. Naopak – Nejvyšší soud vycházel z toho, že statutární město Jihlava ke dni 31. 12. 2012 vystoupilo ze SVAK JIHLAVSKO, přičemž i po vystoupení ze svazku byla žalobkyně povinna hradit nájemné za užívání majetku

pokračování

ve vlastnictví města Jihlavy – nikoli však svazku, nýbrž na účet nového pronajímatele, tj. statutárního města Jihlavy, které se tímto pronajímatelem stalo právě v důsledku vystoupení ze svazku. Nejvyšší soud tímto závěrem fakticky potvrdil argumentaci žalobkyně o trvání smluvního vztahu mezi žalobkyní a obcí, která ze SVAK JIHLAVSKO vystoupila, s čímž se však správní orgány vůbec nevypořádaly.

[31] Jelikož žalovaný v napadeném rozhodnutí na tuto argumentaci žalobkyně nijak nereagoval, ztotožnil se Nejvyšší správní soud s názorem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť žalovaný tuto námitku žalobkyně fakticky zcela opomenul, přestože ji žalobkyně uváděla v obecné rovině již v podaném odvolání, zcela konkrétně pak skutečnosti ohledně trvání smluvního vztahu tvrdila v doplnění odvolání ze dne 27. 2. 2017 a ze dne 29. 11. 2017.

[32] Nelze přitom přehlédnout, že přechod práv a povinností z provozní smlouvy po svém vystoupení ze SVAK JIHLAVSKO připustila také sama stěžovatelka, když uvedla, že „z opatrnosti“ vyzvala žalobkyni k placení dlužného nájemného a následně v důsledku jeho neplacení v souladu s čl. 20 bodu 3 provozní smlouvy od této smlouvy odstoupila. Tímto svým postupem totiž fakticky sama uznala, že smluvní vztah mezi ní a žalobkyní i nadále trvá, přestože tak činila v návaznosti na jednání žalobkyně, která odmítala stěžovatelce majetek v jejím vlastnictví (kanalizační stoky a ČOV) předat.

[33] Nebylo přitom povinností krajského soudu podrobně zkoumat, zda odstoupení od provozní smlouvy splňovalo všechny zákonem stanovené podmínky, resp. zda byl skutečně důvod k odstoupení dán a zda stěžovatelka svou vůli odstoupit od smlouvy řádně vůči žalobkyni vyjádřila, jak uváděla stěžovatelka. Posouzení toho, kdy došlo k zániku smluvního vztahu, který je předpokladem pro vydání povolení k provozování kanalizace a ČOV a jehož zánik je naopak důvodem pro zrušení takového povolení, bylo povinností žalovaného, resp. správního orgánu I. stupně – ten musí mít v řízení o zrušení tohoto povolení (které vede z moci úřední) postaveno najisto, že důvody pro jeho zrušení jsou skutečně naplněny. Krajský soud proto nemohl tyto úvahy správních orgánů nahradit, neboť by tím nepřipustně nahrazoval činnost správních orgánů.

[34] Nejvyšší správní soud chápe rozhořčení stěžovatelky z toho, že se žalobkyně dovolávala trvajících závazků z provozní smlouvy, na druhou stranu však setrvale odmítala hradit stěžovatelce nájemné za užívání majetku v jejím vlastnictví (tj. odmítala plnit své povinnosti z této smlouvy vyplývající). Tato skutečnost však nemůže mít vliv na závěr o tom, že správní orgány přezkoumatelným způsobem otázku existence smluvního vztahu mezi provozovatelem (žalobkyní) a stěžovatelkou neposoudily. Na toto posouzení fakticky zcela rezignovaly.

[35] V dalším řízení proto bude úkolem žalovaného posoudit, na základě jakého právního jednání a kdy došlo k zániku práv a povinností z provozní smlouvy, a to jako předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu. Žalovaný si bude muset především ujasnit, o jaký smluvní vztah se jedná, jakými právními předpisy se řídí a v důsledku jaké právní skutečnosti a kdy tento smluvní vztah zanikl (srov. již citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 7 As 404/2019 - 66, a rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 26 Cdo 449/2017 - 337).

[36] A pokud jde o závěry zdejšího soudu uvedené v rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 7 As 35/2013 - 50, č. 3043/2014 Sb. NSS, na který stěžovatelka v kasační stížnosti odkazovala, Nejvyšší správní soud tyto své dřívější závěry nijak nerozporuje. V citovaném rozsudku č. j. 7 As 35/2013 - 50 však byla skutková situace od nyní projednávané věci odlišná – v dané věci totiž nebylo sporu o tom, že nájemní smlouva uzavřená za účelem provozování infrastruktury vodního hospodářství ve vlastnictví tamější osoby zúčastněné na řízení I. (města Kunštát) byla ukončena. Skutečnost, že k jejímu ukončení došlo ujednáním stran ke dni 1. 1. 2009, účastníci nijak nerozporovali. I Nejvyšší správní soud proto z těchto nesporných zjištění vycházel (viz str. 4 citovaného rozsudku, kde Nejvyšší správní soud tyto skutečnosti rekapituluje). Předmětem sporu bylo následné majetkoprávní vypořádání dobrovolného svazku obcí s obcemi, které z tohoto svazku vystoupily. V takovém případě, kdy by měl majetkoprávní spor mezi vlastníkem infrastruktury a jinými osobami ohrožovat veřejný zájem na zajištění provozu vodovodů a kanalizací, je nutné přiznat zásadní důležitost nespornému projevu vůle vlastníka infrastruktury. O takovou situaci se však v nyní projednávané věci nejedná – žalobkyně naopak rozporovala právě (ne)existenci smluvního vztahu, který je předpokladem pro vydání povolení k provozování a jehož absence vede ke zrušení daného povolení. Bylo proto nezbytné podrobně se s těmito námitkami, které rozporovaly samotný důvod zrušení daného povolení, vypořádat.

[37] Závěrem Nejvyšší správní soud připomíná, že správní orgán I. stupně v mezidobí vydal rozhodnutím ze dne 7. 3. 2018, č. j. KUJI 17684/2018, sp. zn. OŽPZ 3167/2016 Bl-42, povolení k provozování kanalizace a ČOV v Lukách nad Jihlavou jinému subjektu – a sice spol. VODOVODY A KANALIZACE Loucko s. r. o. Ostatně, právě z tohoto důvodu (k zajištění řádného provozování kanalizací a ČOV) přiznal Nejvyšší správní soud kasační stížnosti usnesením ze dne 5. 3. 2020, č. j. 5 As 23/2020 - 55, odkladný účinek – viz výše bod 23. Zákon o vodovodech a kanalizacích v § 6 odst. 3 písm. a) výslovně existenci dvou povolení ve vztahu k témuž vodohospodářskému majetku zapovídá. Rozhodnutí o povolení nového provozovatele - spol. VODOVODY A KANALIZACE Loucko s. r. o., bylo sice rozsudkem krajského soudu ze dne 29. 7. 2020, č. j. 31 A 124/2018 - 198, zrušeno, také proti tomuto rozsudku však podala stěžovatelka společně s tímto novým provozovatelem kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rovněž přiznal odkladný účinek (viz usnesení ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 276/2020 - 46). Předmětné kanalizační stoky a ČOV v Lukách nad Jihlavou tak dosud provozuje spol. VODOVODY A KANALIZACE Loucko s. r. o.

[38] V důsledku nyní vydaného rozsudku Nejvyššího správního soudu tak nastane situace, ve které budou oprávněny provozovat tytéž kanalizační stoky a ČOV dva subjekty. V takové situaci se jako řešení nabízí předběžné opatření podle § 61 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, kterým může správní orgán z moci úřední či na požádání účastníka řízení před skončením řízení rozhodnutím zatímně upravit poměry účastníků, je-li to s ohledem na konkrétní okolnosti případu nezbytné.

V. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

pokračování

[40] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalobkyně má vůči stěžovateli (osobě zúčastněné na řízení) právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které spočívají v odměně advokáta. Pro určení výše nákladů spojených se zastoupením advokátem se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobkyně učinil ve věci jeden úkon, kterým je vyjádření ke kasační stížnosti [písemné podání podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], přičemž za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů; § 13 odst. 3 advokátního tarifu (dupliku žalobkyně nevzal pro účely rozhodování o nákladech řízení zdejší soud v potaz, neboť v ní žalobkyně pouze setrvala na svém již dříve vysloveném názoru). Náklady řízení vynaložené žalobkyní tedy představují částku 3400 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšuje o 21% sazbu této daně. Celkem je stěžovatelka povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů částku 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. května 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu