



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO**, IČO 48460915
sídlem Žižkova 93, 586 01 Jihlava
zastoupený advokátem JUDr. Oldřichem Chudobou
sídlem Při Trati 1084/12, 141 00 Praha 4

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava

za účasti
osoby zúčastněné
na řízení: **obec Vysoké Studnice**, IČO 42634610
sídlem Vysoké Studnice 122, 588 21 Velký Beranov
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Šmídem
sídlem Dvořákova 1927/5, 586 01 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2019, č. j. X,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, Oddělení ostatních správních činností, ze dne 3. 5. 2019, č. j. X, **se zrušuje** ve výroku IV. a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Ve zbytku **se žaloba zamítá.**
- III. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 5. 2019, č. j. X (dále jen „napadené rozhodnutí“), rozhodoval o návrhu osoby zúčastněné na řízení na určení vlastnického práva a vydání majetku z titulu vypořádání majetkových práv z ukončeného členství osoby zúčastněné na řízení ve svazku obcí (který je v této věci žalobcem). Tento spor byl kvalifikován jako spor z veřejnoprávní smlouvy (zakladatelské smlouvy žalobce) dle § 169 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Výrokem I. žalovaný určil vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení k blíže specifikovanému majetku, vloženému do hospodaření žalobce. Výrokem II. uložil žalobci povinnost předat osobě zúčastněné na řízení majetek specifikovaný ve výroku I. Výrokem III. pak uložil žalobci povinnost vydat originály majetkové a provozní evidence k majetku specifikovanému ve výroku I. A nakonec výrokem IV. uložil žalobci povinnost nahradit osobě zúčastněné na řízení náklady řízení ve výši 82 441 Kč.

II. Stanoviska účastníků řízení a osoby zúčastněné na řízení

2. Žalobce se domáhá prohlášení nicotnosti, potažmo zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že splnil svou povinnost dle stanov nabídnout k bezúplatnému předání, resp. převodu a předání místní infrastrukturní majetek, který slouží osobě zúčastněné na řízení ve lhůtě jednoho měsíce od ukončení členství. K uzavření smluv o majetkovém a finančním vypořádání nedošlo pouze z důvodů na straně osoby zúčastněné na řízení. S ohledem na neexistenci povinnosti žalobce plnit osobě zúčastněné na řízení měl být návrh zamítnut. Napadené rozhodnutí je navíc nevykonatelné. V případě návrhu na vydání (vindikaci) nemovité věci, musí v souladu s konstantní judikaturou civilních soudů vždy nezbytně znít petit návrhu stejně jako následný výrok rozhodnutí na „vyklizení“. Nevykonatelnost tkví i ve skutečnosti, že žalovaný uložil žalobci povinnost převést osobě zúčastněné na řízení dokumentaci, která neexistuje. Žalovaný pochybil i při stanovení povinnosti žalobce uhradit osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení nenáleží náhrada nákladů řízení za zastoupení advokátem. Při vyčíslení žalovaný vycházel z neaktuální hodnoty majetku a nesprávného ustanovení zákona. Napadené rozhodnutí je dále podle žalobce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný se nevypořádal se stěžejními námitkami žalobce. Je nepřezkoumatelné i pro nesrozumitelnost, neboť žalobci stanovuje neurčitý rozsah splnění povinnosti v rozporu s judikaturou správních soudů. Žalobce namítá i nedostatek pravomoci žalovaného rozhodovat ve věci, neboť zakladatelská smlouva ani stanovy nejsou veřejnoprávní smlouvou.
3. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

4. Osoba zúčastněná na řízení poukazuje na to, že argument, že povinnosti žalobce neexistují, případně zanikly splněním, je nepodložený a vyvrácený. Odůvodnění, že osobě zúčastněné na řízení svědčilo tzv. holé vlastnické právo, je v zásadě správné a přesvědčivé. Výrok o předání majetku nemá akcesorickou povahu. Návrh na určení vlastnického práva a návrh na předání věcí jsou samostatné. Argument, že jediným právem vystoupivší obce je právo na uzavření smlouvy, je neopodstatněný. Nárok není promlčen, neboť vlastnické právo se nepromlčuje. Žalobní bod poukazující na nevykonatelnost povinnosti předat majetek je formalistický. Není na místě trvat na rozlišování termínů „předání“ a „vyklizení“. Pokud žalobce nevedl evidenci dle stanov a zákona, musí jít toto porušení povinností k jeho tíži a neosvobozuje jej od jeho povinnosti. Námitky nepřezkoumatelnosti jsou neopodstatněné. Pravomoc žalovaného potvrdily opakovaně soudy. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhuje, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
6. Při rozhodování soud vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování. Rozhodnutími soudů, správních orgánů či právními stanovisky byly dokládány právní názory jednotlivých stran, nikoliv skutkový stav. S ohledem na zásadu *iura novit curia* soud neprovádí dokazování takovýmito prameny a bez dalšího při rozhodování bere v úvahu dostupné právní názory, které byly k posuzovaným otázkám vysloveny. Těmito právními názory však soud není vázán, neboť interpretace a aplikace právních norem musí být vždy výsledkem jeho samostatné rozhodovací činnosti.
7. Soud dále poznamenává, že nárok uplatněný osobou zúčastněnou na řízení v předmětném správním řízení, je nárokem plynoucím z veřejnoprávní smlouvy, k rozhodování o něm je dána pravomoc žalovaného (napadené rozhodnutí tudíž není nicotné) a k přezkumu jeho rozhodnutí je dána pravomoc správních soudů. Jelikož tyto závěry plynou z již ustálené judikatury, považuje zdejší soud za plně postačující v podrobnostech na tuto judikaturu odkázat. Konkrétně jde například o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014-187, ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, či usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, a ze dne 19. 6. 2018, č. j. Konf 9/2018-8, (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).
8. Z hlediska podmínek řízení soud shledal, že žaloba je přípustná v celém rozsahu, tj. i v části, v níž žalobce brojí proti výroku IV. napadeného rozhodnutí. Ačkoliv Ministerstvo vnitra shledalo, že proti tomuto výroku je přípustné odvolání (a v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 25. 7. 2019, č. j. X, uvedený výrok zrušilo), krajský soud se s tímto právním názorem neztotožňuje. Tato právní otázka sice byla předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (viz usnesení ze dne 20. 5. 2021, č. j. 4 Afs 152/2020-31), tato skutečnost však nepředstavuje automaticky důvod pro přerušení řízení. Krajský soud má na danou otázku jednoznačný právní názor, který se shoduje s postojem čtvrtého

senátu Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným v citovaném předkládacím usnesení, na které soud v podrobnostech odkazuje. Stěžejní je zejména závěr, že výrok o náhradě nákladů řízení sleduje osud výroku ve věci samé, a proto na něj dopadá § 169 odst. 2 správního řádu vylučující podání odvolání a rozkladu proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Proti tomuto výroku lze proto brojit přímo žalobou ke správnímu soudu dle § 65 a násl. s. ř. s.

9. Uvedené závěry zároveň znamenají, že Ministerstvo vnitra nemělo pravomoc k přezkoumání výroku IV. napadeného rozhodnutí a jeho zrušení v odvolacím řízení. Jeho rozhodnutí ze dne 25. 7. 2019, č. j. X, je proto nutno považovat za nicotné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 5 A 153/2002-33). Ačkoliv tímto rozhodnutím mělo dojít ke zrušení výroku IV. napadeného rozhodnutí, nemá toto rozhodnutí žádné účinky a je na něj nutno pohlížet tak, jako by neexistovalo. Na výrok IV. napadeného rozhodnutí je tudíž nutno nadále hledět jako na pravomocný a způsobilý předmět soudního přezkumu.
10. Co se týče namítané nepřezkoumatelnosti, soud neshledal žádné zásadní nedostatky napadeného rozhodnutí, které by bránily v přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Z napadeného rozhodnutí je zcela zřetelné, z jakého skutkového stavu žalovaný vycházel, jak interpretoval právní úpravu a jak ji na danou věc aplikoval. Soudu proto nic nebrání posoudit správnost jeho postupu. Podle soudu není napadené rozhodnutí ani nesrozumitelné. Uložil-li žalovaný žalobci povinnost vydat provozní evidence „nejméně“ v určitém rozsahu, jedná se o formulaci možná ne zcela vhodnou (spíše nadbytečnou), rozhodně však srozumitelnou. Slovo „nejméně“ zde představuje konkretizaci obsahu evidence. Jedná-li se například o elektronickou evidenci, může v ní žalobce pro vlastní účely evidovat i jiné údaje, které přímo nesouvisí s vydávaným majetkem. Za takové situace splní povinnost i v případě, že nesouvisející údaje odstraní (viz dále).
11. Ani výrok IV. soud neshledal nepřezkoumatelným. Žalovaný v odůvodnění jasně uvedl, jak vypočetl výši odměny za jeden úkon právní služby, z jaké tarifní hodnoty vycházel a jaké konkrétní úkony právní služby bral v úvahu. Výpočet nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení je přehledný, srozumitelný a přezkoumatelný. Odkaz na bod 7 v § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) je podle názoru soudu zjevnou chybou v psaní. Je zcela zřejmé, že žalovaný při výpočtu aplikoval § 8 odst. 1 a dále § 7 body 1., 2., 3., 4., 5. a 6.
12. Soud dále upozorňuje, že spor, který je předmětem nyní napadeného rozhodnutí, se týká pouze majetku vloženého do hospodaření žalobce. Právní vztahy spojené s tímto typem majetku mají přitom do značné míry odlišnou povahu, než právní vztahy přímo spojené s vypořádáním majetkové účasti obce na svazku obcí při ukončení jejího členství. Byť obě tyto skupiny právních vztahů mají úzkou vazbu na vystoupení obce ze svazku, v případě majetku vloženého do hospodaření svazku nedošlo k přechodu vlastnického práva na svazek, a tento majetek tudíž není předmětem (konstitutivního) rozhodnutí o vypořádání. Podrobněji se touto problematikou zabýval zdejší soud zejména v rozsudku ze dne 23. 6. 2019, č. j. 31 A 120/2019-404, na který tímto v podrobnostech odkazuje. Pro nyní projednávanou věc je stěžejní zejména závěr o oddělitelnosti nároku na vrácení (vydání, vyklizení, předání; dále také obecně jako „vrácení“) majetku obce vloženého do hospodaření svazku od samotného vypořádání majetkové účasti obce na svazku.

13. Jelikož nárok na vrácení majetku vloženého do hospodaření svazku plyne již ze samotného vlastnického práva obce k tomuto majetku, a nemá tudíž přímou vazbu na uzavření smlouvy o vypořádání či konstitutivní rozhodnutí o vypořádání, není potřeba v této konkrétní věci podrobněji analyzovat pravidla pro vypořádání obsažená v právní úpravě či stanovách žalobce. Již z toho důvodu, že nyní posuzovaný nárok není závislý na samotném vypořádání a nemá být předmětem vypořádání, je také nutno označit za liché námitky žalobce týkající se samotného procesu vypořádání. Okolnosti předložení návrhu na vypořádání a neuzavření smlouvy o vypořádání nemohou nic změnit na tom, že předmětný majetek je stále ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení a jejím vystoupení ze žalobce žalobci zaniklo právo s tímto majetkem hospodařit. Povinnost žalobce vrátit majetek osobě zúčastněné na řízení rozhodně nelze považovat za splněnou (a tudíž zaniklou) předložením návrhu smlouvy o vypořádání. K samotnému faktickému vrácení tohoto majetku, které není vázáno na žádnou smlouvu, žalobce nepřistoupil.
14. Co se týče specifikace nároku v návrhu a ve výroku rozhodnutí, platí v první řadě, že výrok nemusí striktně odpovídat petitu návrhu, návrh žalovaný posuzuje podle jeho obsahu a není jím zcela vázán (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2019, č. j. 29 A 53/2013-795). V druhé řadě sice platí obecný úzus, že výrok rozhodnutí zní v případě movitých věcí na „vydání“ a v případě nemovitých věcí na „vyklizení“, tento úzus však podle názoru soudu nelze považovat za úplné dogma, a to ze dvou důvodů. Prvním důvodem je skutečnost, že například uložení povinnosti věc „předat“ je podle názoru soudu dostatečně konkrétní a exekvovatelné, neboť taková povinnost má jasný obsah a nelze ji zaměnit s povinností jinou (pro srovnání lze odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4718/2010, dostupný na www.nsoud.cz, z něhož vyplývá, že neoprávněný držitel má mimo jiné také povinnost věc předat). Kromě toho rozlišování mezi povinnostmi věc „vydat“ a věc „vyklidit“ předpokládá vymezení, zda se jedná o věc movitou či nemovitou. Takové posuzování však může v některých případech, jako je i nyní projednávaná věc, přesahovat účel řízení. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2019, č. j. 29 A 53/2013-795: *„Pravděpodobně zdlouhavé ověřování a zdůvodňování (movité/nemovité) povahy každé z jednotlivých věcí vložených do hospodaření Svazku pouze za tím účelem, aby se ve výroku správního rozhodnutí objevilo ve vztahu k movitým věcem slovo „vydat“ a ve vztahu k nemovitým věcem slovo „vyklidit“ nemělo dle soudu v daném případě nic společného se zásadou zjišťování skutkového stavu bez důvodných pochybností. V posuzované věci by takové zjišťování nemělo žádný praktický význam.“* Tento závěr podle názoru soudu přiléhavě dopadá i na nyní projednávanou věc. Soud proto neshledal výrok II. napadeného rozhodnutí neurčitým ani nezákonným.
15. Soud nepřisvědčil ani námitce nevykonatelnosti výroku III. napadeného rozhodnutí z důvodu neexistence ve výroku vymezené dokumentace. V první řadě podle soudu nelze považovat výrok za nevykonatelný z důvodu, že ukládá povinnost vydat originál majetkové evidence, která je vedena elektronicky. I povinnost vydat elektronický soubor je exekvovatelná, přinejmenším ukládáním pokut. V případě elektronické verze představuje „originál“ i „kopie“ z uživatelského pohledu fakticky totožnou „věc“. Žalobci nic nebrání v tom, aby si pořídil kopii evidence, s níž bude do budoucna nakládat jako s originálem vlastní evidence. Soud proto nespatřuje žádný problém ve vydání originálu elektronického souboru (dokumentu, databáze, složky apod.) obsahujícího příslušnou evidenci osobě zúčastněné na řízení.

16. Stejně tak nelze výrok považovat za nevykonatelný z důvodu, že některé z evidencí zahrnují i jiný majetek než ten, který je předmětem předání. Evidencí příslušného majetku pro účely vydání příslušenství může zjevně být i širší evidence zahrnující další majetek. Žalobci přitom nic nebrání v tom, aby ve vydávané evidenci odstranil údaje („začernil“, pseudonymizoval, anonymizoval apod.), které se netýkají vydávaného majetku, považovali z jakéhokoliv důvodu za nevhodné, aby se s těmito údaji osoba zúčastněná na řízení seznámila.
17. Pokud jde o výrok IV. napadeného rozhodnutí, tj. výrok o náhradě nákladů správního řízení, žalobce předně namítá, že osobě zúčastněné na řízení neměla být přiznána náhrada nákladů řízení spojených se zastoupením advokátkou, neboť si mohla zajistit obranu prostřednictvím vlastních zaměstnanců. S touto námitkou se zdejší soud neztotožňuje. Je totiž nutno přihlídnout k charakteru sporu, který byl před správním orgánem projednáván. Obecně v tomto případě nejde o spor, který by spadl do všední agendy obcí (osoba zúčastněná na řízení je navíc tzv. obcí I. stupně). Konkrétně z ničeho neplyne, že by osoba zúčastněná na řízení běžně vedla spory plynoucí z ukončení členství ve svazcích obcí, zahrnující složité majetkoprávní vztahy k majetku vysoké hodnoty, s nímž svazek hospodařil z různých soukromoprávních či veřejnoprávních titulů. Tento typ sporu je pro osobu zúčastněnou na řízení sporem zcela výjimečným, významným a také právně komplikovaným. Za této situace považuje zdejší soud náklady řízení spočívající v odměně a náhradě hotových výdajů zvoleného zástupce (advokáta) za účelně vynaložené (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2020, č. j. 2 As 1/2019-58).
18. Za důvodnou však soud považuje námitku žalobce, že žalovaný nesprávně určil sazbu mimosmluvní odměny za úkon právní služby. Žalovaný ohledně sazby odkazuje na § 8 odst. 1 ve spojení s § 7 bodem 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Žalovaný tedy zjevně vychází ze závěru, že tarifní hodnotou je hodnota sporného majetku ve smyslu § 8 odst. 1 advokátního tarifu. Pro daný případ však platí speciální pravidlo obsažené v § 10 odst. 1 advokátního tarifu, podle něhož při zastupování ve správním řízení, včetně řízení o přestupcích nebo o jiných správních deliktech se považuje za tarifní hodnotu částka 5000 Kč a sazbu mimosmluvní odměny je tak nutno určit dle § 7 bodů 1., 2. a 3. advokátního tarifu. Jakkoliv uvedená námitka působí v podání žalobce poněkud nepatřičně, neboť sám vyčíslil náklady správního řízení taktéž na základě hodnoty sporného majetku, musí soud konstatovat, že žalovaný při určení sazby mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby postupoval nezákonně. Kromě toho soud dává žalobci za pravdu v tom, že odpověď osoby zúčastněné na řízení na výzvu žalovaného k upřesnění či vysvětlení předmětu řízení nelze považovat za samostatný úkon právní služby. Doplnění či objasnění obsahu návrhu je nutno společně se samotným návrhem považovat za jediný úkon právní služby.

VI. Shrnutí a náklady řízení

19. Soud z výše uvedených důvodů ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil výrok IV. žalobou napadeného rozhodnutí a věc vrátil žalovanému v tomto rozsahu k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), přičemž ve zbytku žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
20. Výrok o náhradě nákladů řízení účastníků řízení vychází z § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s.

21. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. V posuzované věci byli žalovaný a žalobce úspěšní částečně. Žalovanému však podle obsahu soudního spisu nad rámec jeho běžné administrativní činnosti žádné náklady řízení nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. Na straně žalobce pak soud shledal důvody zvláštního zřetele hodné pro nepřiznání ani částečné náhrady nákladů řízení (§ 60 odst. 7 s. ř. s.). Předně bylo nutno zohlednit skutečnost, že žalobce se svou žalobou proti výrokům týkajícím se samotné podstaty věci nebyl úspěšný. Úspěch žalobce se týkal toliko námitek směřujících proti výroku o náhradě nákladů řízení. Žalobce však byl navíc úspěšný primárně s námitkou nesprávně určené výše sazby mimosmluvní odměny za úkon právní služby, ačkoliv sám ve správním řízení vyúčtoval odměnu svého zástupce shodným způsobem jako žalovaný v napadeném rozhodnutí (kromě toho v rámci vyúčtování také blíže nedoložil některé z tvrzených úkonů právní služby – další porady s klientem přesahující jednu hodinu). Skutečnost, že žalobcův úspěch se netýká merita věci a odvíjí se navíc primárně od pochybení žalovaného, které žalobce evidentně v rámci správního řízení za žádné pochybení nepovažoval, soud hodnotí jako důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s.
22. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 20. července 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu