



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s.**, Soběšická 820/156, Brno, zast. advokátem Mgr. Markem Vojáčkem, Na Florenci 2116/15, Praha 1 – Nové Město, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, Těšnov 17, Praha 1 – Nové Město, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **městys Luka nad Jihlavou**, 1. máje 76, Luka nad Jihlavou, zast. advokátem Mgr. Petrem Šmídem, Dvořákova 1927/5, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2021, čj.1045/2021-MZE-15111, sp. zn. 56VH9411/2019-15111, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2022, čj. 62 A 24/2021-156,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2022, čj. 62 A 24/2021-156, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Předmětem nynější věci je zrušení povolení k provozování vodohospodářského majetku (kanalizací a vodovodu) žalobkyni. S ohledem na konstrukci zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ovšem jádro sporu leží v určení vlastnického práva k tomuto majetku, které je třeba posoudit jako předběžnou otázku a které je následně určující pro posouzení zákonnosti zrušení provozního povolení.

I. Vymezení věci

[2] Městys Luka nad Jihlavou (v řízení před krajským soudem vystupoval jako osoba zúčastněná na řízení, v řízení před NSS je **stěžovatelem**) se od 90. let minulého století účastnil dobrovolného svazku obcí Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO. Hlavním účelem svazku je zabezpečení zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod měst, městysů a obcí v něm sdružených. V rámci své činnosti svazek mj. hospodář s rozličným vodohospodářským majetkem. Ke dni 31. 12. 2014 stěžovatel ze svazku vystoupil.

[3] Rozhodnutím ze dne 31. 1. 2019 zrušil Krajský úřad Kraje Vysočina obchodní společnosti VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s. (v řízení před soudy je **žalobkyní**) povolení k provozování vodohospodářského majetku specifikovaného ve výroku rozhodnutí (2x samostatná kanalizace, 1x vodovod). Důvod zrušení povolení spočíval v tom, že podle krajského úřadu vlastní vodohospodářský majetek po vystoupení ze svazku stěžovatel, nikoli svazek. Žalobkyně po vystoupení stěžovatele ze svazku nadále nesplňovala jednu z podmínek pro vydání povolení k provozování vodohospodářského majetku, neboť neměla s vlastníkem tohoto majetku (stěžovatelem) uzavřenu provozní smlouvu. Krajský úřad proto žalobkyni zrušil povolení k provozování vodohospodářského majetku [§ 6 odst. 7 ve spojení s § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích]. Proti rozhodnutí podali žalobkyně a svazek odvolání. Žalovaný odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 14. 5. 2019, které však pro nepřezkoumatelnost zrušil Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 9. 2020, čj. 31 A 101/2019-113. V novém rozhodnutí žalovaný opět potvrdil rozhodnutí krajského úřadu.

[4] Též proti novému rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, které krajský soud vyhověl, napodruhé zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V rozsudku dospěl krajský soud k následujícím podstatným závěrům:

- rozhodnutí žalovaného tentokrát již bylo přezkoumatelné, byť mohlo důkladněji reagovat na odvolání žalobkyně (bod 31);
- majetkové vypořádání obce po jejím vystoupení ze svazku představuje její nárok vycházející z právních vztahů založených na základě veřejného práva a vyplývající z veřejnoprávní smlouvy; o takovém nároku je příslušný rozhodnout v případě sporu správní orgán, nikoli soud v civilním řízení. Na nyní posuzovanou věc proto nedopadají závěry usnesení Krajského soudu v Brně - pobočka v Jihlavě ze dne 13. 12. 2017, sp. zn. 72 Co 153/2017 (bod 33);
- dohody o převodu hmotného majetku uzavřené mezi stěžovatelem a svazkem jsou platné (bod 38);
- vodohospodářský majetek nabytý na základě dohod o převodu hmotného majetku je po vystoupení stěžovatele ze svazku ve vlastnictví svazku (bod 37);
- vlastnické právo k vodohospodářskému majetku vytvořenému na základě dohod o převodu investování náleží opět svazku, a nikoli stěžovateli (body 39 a 40);
- protože vlastnické právo k vodohospodářskému majetku náleží svazku, a nikoli stěžovateli, bylo zrušení povolení žalobkyně k jeho provozování nezákonné. Žalobkyně měla provozní smlouvu s vlastníkem vodohospodářského majetku (svazkem) a nemusela mít uzavřenou provozní smlouvu se stěžovatelem (bod 43).

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a další podání

II. A. Kasační stížnost

pokračování

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. Namítl předně nepřezkoumatelnost rozsudku a nesprávné právní posouzení otázky vlastnického práva k vodohospodářskému majetku. Nepřezkoumatelnost rozsudku stěžovatel opírá o dvě pochybení soudu. Krajský soud při hodnocení námitky neplatnosti dohod o převodu hmotného majetku v úplnosti odkázal na rozsudek, který na danou situaci nedopadá. Dále krajský soud nezohlednil skutečnost, že svazek sporný vodohospodářský majetek stěžovateli již fakticky vrátil, což je rovněž skutečnost svědčící o stěžovatelově vlastnickém právu k tomuto majetku.

[6] Stěžovatel tvrdí, že vlastnické právo k vodohospodářskému majetku nabytému jak na základě dohod o převodu hmotného majetku, tak na základě dohod o převodu investorství náleží stěžovateli, nikoli svazku, jak chybně rozhodl krajský soud.

[7] Ohledně vodohospodářského majetku nabytého na základě dohod o převodu hmotného majetku stěžovatel nejprve zpochybnil jejich platnost. Pokud by je i NSS shledal jako platné, trvá stěžovatel na závěru, že mu vlastnické právo k vodohospodářskému majetku náleží na základě samotného obsahu dohod. Ohledně neplatnosti dohod stěžovatel namítl, že dohody podepisovali pouze starostové bez schválení zastupitelstvem, což bylo v rozporu se zákonem. Zákon o obcích též vyžadoval při záměru zcizení a pronájmu nemovitého majetku zveřejnění záměru po dobu nejméně 30 dnů od projednání věci v orgánu obce. Ani tato podmínka nebyla splněna. Ohledně vlastnického práva stěžovatel namítl, že k dohodám byl vždy připojen protokol o předání vodohospodářského majetku obce. V tomto protokolu bylo uvedeno, že majetek je předáván svazku do správy, nikoli do vlastnictví. Za návrhy dohod je navíc odpovědný svazek, proto má být jejich obsah vykládán v neprospěch svazku. O záměru převést vodohospodářský majetek pouze do správy (nikoli vlastnictví) svazku navíc hovoří i již zmíněná skutečnost, že dohody nebyly schváleny v zastupitelstvu. Stěžovatel nikdy neměl v úmyslu vzdát se vodohospodářského majetku ve prospěch svazku, ale majetek mu pouze svěřit ke správě.

[8] Ohledně vlastnického práva vzniklého z dohod o převodu investorství stěžovatel namítl, že vlastnické právo i v tomto případě náleží jemu, nikoli svazku. Smlouvy o převodu investorství vždy obsahovaly ujednání o tom, že svazek zajistí kompletní realizaci stavby a po jejím dokončení ji zařadí do majetku stěžovatele vloženého do svazku. Vodohospodářský majetek byl sice objedнан a vybudován prostřednictvím svazku, ovšem byl vybudován z finančních prostředků stěžovatele za pronájem jeho vodohospodářského majetku, s nímž svazek hospodařil. To, že svazek obstaral pro stěžovatele vybudování tohoto majetku, je jen naplněním účelu svazku a smyslu jeho založení, kterým má být mimo jiné pomoc obcím v otázkách rozvíjení vodohospodářské infrastruktury na jejich území. Úvaha krajského soudu, že i tento vodohospodářský majetek je ve vlastnictví svazku, ve svém důsledku vede k závěru, že svazek si z finančních prostředků náležejících jednotlivým obcím vybudoval vlastní vodohospodářský majetek na území té které obce. Takováto úvaha je nelogická a nespravedlivá. Jednání, kterým svazek na základě dohod o převodu investorství obstaral vybudování vodohospodářského majetku v obci v souladu se stanovami, je jednáním srovnatelným s jednáním příkazce. Příkazce (svazek) je povinen přenechat užitky z obstarávané záležitosti příkazníkovi (stěžovateli). K tomu, že majetek vybudovaný na základě dohod o převodu investorství, je ve vlastnictví stěžovatele, dospěl

i Krajský soud v Brně - pobočka v Jihlavě v usnesení ze dne 13. 12. 2017, sp. zn. 72 Co 153/2017.

[9] Krajský soud prý také přehlédl, že svazek vrátil majetek stěžovateli na základě předávacího protokolu ze dne 12. 7. 2019, kterým reagoval na rozhodnutí žalovaného. Krajský úřad uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí, že k tomu, aby stěžovatel k této části majetku nabyl zpět vlastnické právo v plném rozsahu, bude stačit i konkludentní projev vůle svazku.

II. B. Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil se všemi jejími klíčovými argumenty. I podle žalovaného jsou dohody o převodu hmotného majetku neplatné, neboť je neprojednalo zastupitelstvo stěžovatele. Na základě dohod o převodu investorství svazek nenabyl vlastnické právo k vodohospodářskému majetku. Protože svazek vodohospodářský majetek nikdy nevlastnil, nemohl jeho předáním na základě předávacího protokolu ze dne 12. 7. 2019 převést vlastnické právo. Předávací protokol se mohl týkat pouze převedení vodohospodářského majetku do stěžovatelovy správy, čímž také došlo k naplnění vůle krajského úřadu.

II. C. Vyjádření žalobkyně

[11] Ke kasační stížnosti se vyjádřila i žalobkyně. Ta naopak souhlasila s rozsudkem krajského soudu, který dle žalobkyně je přezkoumatelný. Žalobkyně dále souhlasí s krajským soudem, že i nadále splňuje veškeré předpoklady pro provozování vodohospodářského majetku, což se odvíjí především od správného posouzení vlastnictví tohoto majetku, který vlastní svazek, a nikoli stěžovatel. Pokud stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje platnost jednotlivých dohod, měl tak činit v řízení, jehož výsledkem bylo vydání rozhodnutí o předání majetku, nikoli až v nynějším řízení.

[12] Další skupinou tvořící vodohospodářský majetek je majetek vybudovaný vlastní činností svazku na základě dohod o převodu investorství. Svazek tento majetek nabyl originárně vlastní činností do svého vlastnictví (jako objednatel) na základě jednotlivých smluv o dílo. Tento majetek byl financován z vlastních zdrojů svazku. Taktéž projektovou dokumentaci a postavení stavebníka svazek nabyl úplatně a do svého vlastnictví od stěžovatele na základě dohod o převodu investorství. Svazek je také osobou uvedenou v příslušném kolaudačním souhlasu, o jehož vydání mohl žádat pouze vlastník kolaudovaného majetku. Všechny tyto skutečnosti a důkazy potvrzují závěr, že vlastníkem vodohospodářského majetku vybudovaného na základě dohod o převodu investorství je svazek. Usnesení Krajského soudu v Brně - pobočky v Jihlavě ze dne 13. 12. 2017, sp. zn. 72 Co 153/2017, nelze v nynější věci zohlednit, neboť řízení bylo zastaveno pro nedostatek pravomoci civilních soudů a věc byla postoupena právě krajskému úřadu.

[13] Konečně žalobkyně nesouhlasila ani s tím, že by svazek převedl vlastnické právo k vodohospodářskému majetku předávacím protokolem ze dne 12. 7. 2019. Vlastnictví k nemovité věci se podle žalobkyně nabývá písemnou smlouvou s podpisy obou stran na jedné listině, nikoli správním rozhodnutím a jednostranným předávacím protokolem,

pokračování

v němž svazek navíc výslovně vyloučil, že by protokolem převáděl stěžovateli vlastnické právo.

II. D. *Replika stěžovatele k vyjádření žalovaného a žalobkyně*

[14] K vyjádřením žalovaného i žalobkyně zaslal stěžovatel ještě repliku. Ta však již žádnou novou argumentaci nepřinesla. Stěžovatel souhlasil s vyjádřením žalovaného, naopak dále polemizoval s vyjádřením žalobkyně, které rozsudek krajského soudu prospěl. Stěžovatel opakovaně uvedl, že vodohospodářský majetek (převedený jak na základě dohod o převodu hmotného majetku, tak na základě dohod o převodu investorství) je v jeho vlastnictví. Dále se stěžovatel opakovaně vyjádřil i k tvrzenému vrácení vodohospodářského majetku a rovněž setrval na závěru, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] NSS se tentokrát samostatně nezabýval přezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Přezkoumatelnost je zde totiž úzce spojena s právním posouzením věci, proto NSS vypořádal námitky nepřezkoumatelnosti společně s věcnými závěry krajského soudu. V úvodní části rozsudku se NSS zabýval platností dohod o převodu hmotného majetku (III.A.), poté dohodami o převodu investorství (III.B.) a závěrem se vyjádřil k dopadům předání vodohospodářského majetku na základě předávacího protokolu ze dne 12. 7. 2019 (III.C.).

III. A. *Dohody o převodu hmotného majetku jsou absolutně neplatné*

[17] Ohledně neplatnosti dohod o převodu hmotného majetku stěžovatel namítl, že dohody podepisovali pouze starostové bez schválení zastupitelstvem, což je v rozporu se zákonem o obcích. Zákon o obcích vyžadoval při záměru zcizení a pronájmu nemovitého majetku též zveřejnění záměru po dobu nejméně 30 dnů od projednání věci v orgánu obce. Ani tato podmínka nebyla splněna.

[18] Krajský soud se námitkou neplatnosti dohod o převodu hmotného majetku zabýval v bodu 38 rozsudku. S odkazem na svůj dřívější rozsudek ze dne 13. 8. 2021, čj. 29 A 237/2019-65, dospěl k závěru, že dohody o převodu hmotného majetku jsou platné. Tento závěr však nemůže obstát. Jak správně upozornil stěžovatel v kasační stížnosti, rozsudek 29 A 237/2019 na posuzovanou otázku nedopadá. Krajský soud v onom rozsudku posuzoval, jestli stěžovatel na základě podpisu zakladatelské smlouvy jeho starostou platně přistoupil ke svazku (bod 12 tamtéž), nijak se v něm však neřešila otázka převodu obecního majetku či platnosti s tím souvisejících dohod. Nadto zastupitelstvo souhlasilo se vstupem stěžovatele do svazku (srov. bod 13 tamtéž), a sporná tak zůstala pouze otázka, zda je takto obecně udělený souhlas dostatečný, či zda musí zastupitelstvo schválit i konkrétní zakladatelskou smlouvu. V nynější věci již krajský úřad ve svém rozhodnutí uvedl (s. 8), že lustrací archivu nezjistil, že zastupitelstvo stěžovatele udělilo jakýkoli souhlas s uzavřením

dohod o převodu hmotného majetku, resp. tedy s převodem vodohospodářského majetku obecně.

[19] Krajský soud tedy svůj závěr o platnosti dohod o převodu hmotného majetku postavil na neodpovídajícím rozsudku. Vůbec se nevypořádal se stěžovatelovou argumentací, která neplatnost těchto dohod spatřovala v neschválení zastupitelstvem a v nezveřejnění záměru o zcizení majetku po dobu 30 dnů.

[20] Před samotným posouzením platnosti dohod o převodu hmotného majetku NSS vyvrací tezi žalobkyně, že závěr o neplatnosti dohod je pouhým nepodloženým tvrzením. Již krajský úřad se neplatností dohod zabýval na s. 8 svého rozhodnutí, kde především vyšel z výpovědi bývalé starostky stěžovatele, která uvedla, že neví, jestli byly dohody o převodu hmotného majetku projednány v zastupitelstvu či na radě stěžovatele. Proto krajský úřad provedl šetření v Moravském zemském archivu v Jihlavě, ve kterém vyhledal všechna usnesení zastupitelstva z let 1997, 1998 a 2000. V žádném z těchto usnesení krajský úřad nenašel schválení dohod o převodu hmotného majetku, a proto dospěl k závěru, že dohody jsou neplatné.

[21] V nynější věci jsou předmětem posouzení celkem tři dohody o převodu hmotného majetku. První dohoda byla uzavřena dne 30. 12. 1997, druhá 4. 1. 1999 a třetí 27. 12. 2000. Platnost prvních dvou dohod je tedy třeba posoudit podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (staré obecní zřízení), třetí dohodu je třeba posoudit podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (nové obecní zřízení), který nabyl účinnosti dnem voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000 – tedy dnem 12. 11. 2000 (§ 155 nového obecního zřízení). Z hlediska soukromoprávního je pak na všechny tři případy třeba použít zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, tj. starý občanský zákoník.

[22] K otázce právních úkonů obcí se Nejvyšší soud i Ústavní soud opakovaně vyjadřovaly. Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda a případně jaký právní úkon obec učiní, je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší výlučně starostovi. Starosta obce však nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo obecní rady je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu. Stěžejní pravomoc rozhodovat ve věcech samosprávy obce je zákonem svěřena zastupitelstvu obce. Právě zastupitelstvo musí postupovat zákonem předepsaným způsobem, aby mohlo vytvořit vůli, kterou navenek projeví starosta obce, aby byly splněny podmínky pro řádný projev vůle obce (takto rozsudek NS ze dne 24. 3. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1329/2014, včetně citace starší civilní i ústavní judikatury).

[23] NSS nejprve posoudil platnost prvních dvou dohod o převodu hmotného majetku - tedy ve světle starého obecního zřízení a starého občanského zákoníku. Podle § 20a odst. 1 starého obecního zřízení platilo, že obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí. Podle odst. 3 téhož ustanovení platilo, že obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla. V těchto ustanoveních však zákon neříkal nic o způsobu, jakým měl být převod majetku proveden. Je tedy třeba vyjít z obecných ustanovení o převodu majetku ve starém

pokračování

obecním zřízením. Podle § 36a odst. 1 písm. a) starého obecního zřízení rozhodovalo zastupitelstvo o nabytí a převodu věcí. Z popsané právní úpravy je tedy zřejmé, že převod věcí musel být podle starého obecního zřízení schválen zastupitelstvem, jinak byl převod absolutně neplatný pro rozpor se zákonem podle § 39 starého občanského zákoníku (shodně např. rozsudek NS ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. 30 Cdo 1571/2006 i s citací starší judikatury, včetně nálezů Ústavního soudu).

[24] Shodný závěr platí i pro třetí dohodu, jejíž platnost se posuzuje podle nového obecního zřízení. I nové obecní zřízení v době uzavření třetí dohody, tedy v původním znění do 30. 12. 2001, neříkalo nic o způsobu, jakým měl být převod majetku do svazku proveden. Zákon obecně svěřoval rozhodování o převodu nemovitých věcí zastupitelstvu [§ 85 písm. a) nového obecního zřízení]. I za této úpravy tedy musel být převod vodohospodářského majetku pod sankcí absolutní neplatnosti schválen zastupitelstvem (k tomu srov. i § 103 odst. 1 nového obecního zřízení ve znění do 31. 12. 2002, podle kterého úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto právní úkony od počátku neplatné; v tomtéž duchu např. rozsudek NS ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 999/2015, č. 38/2016 Sb. rozh. civ., bod 16).

[25] V úvahu navíc nepřichází ani řádné či mimořádné vydržení vlastnického práva k vodohospodářskému majetku ze strany svazku. Svazek totiž nemohl vodohospodářský majetek vydržet ani mimořádným vydržením podle § 1095 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (nový občanský zákoník).¹ K mimořádnému vydržení sice stačí, pokud držitel není v nepoctivém úmyslu (blíže např. rozsudek NS ze dne 19. 4. 2022, sp. zn. 22 Cdo 3387/2021). Navíc podle § 3066 nového občanského zákoníku se do doby mimořádného vydržení započte i doba, po kterou měl držitel, popřípadě jeho právní předchůdce, věc nepřetržitě v držbě přede dnem nabytí účinnosti nového občanského zákoníku. V potaz je však třeba vzít zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který v § 38 odst. 1 ve spojení s odst. 2 s účinností od 1. 1. 2001 vyloučil možnost svazků obcí vlastnit majetek vložený do nich jednotlivými členskými obcemi. Zákon jednoznačně stanovil, že takový majetek zůstává ve vlastnictví obcí (ohledně toho srov. i čl. 8.4 stanov svazku, který v návaznosti na přijetí zákona č. 250/2000 Sb. rozlišuje právě mezi majetkem do 31. 12. 2000 a po tomto datu). Vzhledem k tomu, že zákon od 1. 1. 2001 vyloučil možnost svazku vlastnit majetek nabytý od obcí, nemohl jej svazek po roce 2001 v žádném případě vydržet.

[26] Na věci navíc nemohl nic změnit ani argument žalobkyně, že stěžovatel se dovolává neplatnosti dohod, ačkoli tuto neplatnost sám způsobil. Je totiž třeba rozlišovat mezi absolutní neplatností právního jednání a neplatností relativní. U neplatnosti relativní skutečně podle § 579 nového občanského zákoníku (podobně podle § 40a věty druhé starého občanského zákoníku) platí, že způsobil-li někdo neplatnost právního jednání, nemá právo namítnout neplatnost. Toto pravidlo však neplatí pro neplatnost absolutní. Absolutní neplatnost totiž působí ze zákona a soud k ní přihlíží i bez návrhu. Proto skutečnost, zda některý z účastníků absolutní neplatnost způsobil, nemá vliv na závěr o neplatnosti

¹ Starý občanský zákoník mimořádné vydržení neupravoval, tento institut byl do českého civilního práva navrácen až s účinností nového občanského zákoníku.

právního jednání (rozsudek NS ze dne 19. 12. 2019, sp. zn. 25 Cdo 909/2019, pro starou úpravu již usnesení NS ze dne 20. 12. 2001, sp. zn. 26 Cdo 1668/2000).

[27] NSS se pro nadbytečnost již nezabýval neplatností dohod z důvodu nezveřejnění záměru. Na závěru o neplatnosti dohod by posouzení této dílčí námitky nemohlo nic změnit.

[28] Pro úplnost lze doplnit, že otázkou vlastnického práva na základě dohod o převodu hmotného majetku se NSS zabýval již v rozsudku ze dne 30. 3. 2023, čj. 6 As 269/2021-47, ve kterém dospěl k závěru, že vlastnictví k vodohospodářskému majetku náleží na základě takové dohody svazku (srov. body 19 až 23 rozsudku). Ačkoli se NSS v tomto rozsudku věnoval vlastnictví movitého majetku, nikoli nemovitostí, staré obecní zřízení v § 36a odst. 1 písm. a) nerozlišovalo mezi převodem movitostí a nemovitostí (srov. k tomu citace v bodě [23] shora). Není však třeba postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., neboť šestý senát otázku platnosti dohody ve svém rozsudku vůbec neřešil (tato otázka nebyla namítána).

[29] Je pravda, že absolutní neplatností smluv je správní soud povinen zásadně zabývat se i bez návrhu [k tomu viz jednotnou judikaturu Ústavního soudu, srov. nálezy ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07 (N 38/52 SbNU 387), nebo ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1417/07 (N 76/52 SbNU 725)]. Ani tato povinnost však není bezbřehá. Logika judikatury Ústavního soudu, která k tomu správní soudy zavazuje, totiž vychází z požadavku jednoty práva jako významového celku. Proto k elementárním právním pojmům, jako je prekluze (ale samozřejmě i absolutní neplatnost), musí přistupovat stejně civilní i správní justice. Institut uplatňující se v různých odvětvích se může „*obsahově odlišovat; nemůže však jít o odlišnosti natolik velké, aby tím byly popřeny základní pojmové znaky konkrétního právního institutu, neboť pak by samozřejmě šlo o ten samý, ale o jiný právní institut*“ (I. ÚS 1169/07, bod 14). Ústavní soud proto připodobnil povinnost správních soudů i bez návrhu přihlédnout k absolutní neplatnosti smlouvy k podobné povinnosti soudů civilních (bod 24).

[30] Právě z těchto důvodů NSS nevnímá povinnost přihlédnout k absolutní neplatnosti smlouvy dogmaticky, ale v souladu s tím, jak to činí civilní judikatura. Civilní judikatura je k této otázce po desítky let jednotná. Nejvyšší soud již vysvětlil, že k absolutní neplatnosti (písemného) právního úkonu (dnes právního jednání) může soud přihlédnout i bez návrhu jen tehdy, pokud tato neplatnost je patrná již jen z tohoto právního úkonu (jímž byl v řízení proveden důkaz). „*Absolutní neplatnost právního úkonu však způsobuje i řada skutečností, které vyjdou (mohou vyjít) v řízení najevo, jen jsou-li účastníky tvrzeny a prokazovány jinak než (pouze) oním právním úkonem (listinou, která jej zachycuje).*“ (rozsudek NS ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 29 Odo 784/2005, č. 25/2008 Sb. rozh. civ.).

[31] Proto ke skutečnostem, které zakládají absolutní neplatnost právního úkonu (právního jednání), přihlíží soud i bez návrhu, „*ovšem jen v případě, že vyjdou v řízení najevo. Soud není povinen z úřední povinnosti zkoumat všechny skutečnosti, které by mohly mít za následek absolutní neplatnost právního úkonu, jehož platnost k návrhu účastníka zkoumá*“ (rozsudek NS ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 22 Cdo 752/99). Jakýkoli jiný závěr by byl samozřejmě nerealistický, neboť by vázal soudy k něčemu, co nemohou splnit.

pokračování

[32] K tomuto přístupu civilní judikatury se hlásí též NSS. Rovněž správní soud tak přihlíží i bez návrhu ke skutečnostem, které zakládají absolutní neplatnost právního jednání (má-li absolutní neplatnost pro závěry správního soudu právní význam), ovšem jen v případech, že vyjdou v řízení najevo.

[33] Pokud NSS použije tato východiska k řešení otázky, zda snad šestý senát ve věci 6 As 269/2021 nedospěl k implicitnímu závěru, že absolutní neplatnost smlouvy dána není, je odpověď jasná. Šestý senát z obsahu kasační stížnosti ani z jiných skutečností zjištěných v průběhu soudního řízení nemohl dospět byt' jen k náznaku úvah o absolutní neplatnosti dohody pro její neschválení zastupitelstvem. Proto se absolutní neplatností dohody šestý senát pochopitelně nezabýval a žádný právní názor k této otázce nezaujal. Desátý senát tedy nemusí věc postoupit rozšířenému senátu.

III. B. *Posouzení vlastnického práva na základě dohod o převodu investorství je nepřezkoumatelné*

[34] I ohledně dohod o převodu investorství dospěl krajský soud k závěru, že vlastnické právo k vodohospodářskému majetku vytvořenému na základě těchto dohod náleží svazku, nikoli stěžovateli (body 39 - 40 rozsudku krajského soudu). I tento závěr převzal krajský soud v úplnosti ze svého staršího rozsudku, tentokrát z rozsudku ze dne 23. 6. 2021, čj. 31 A 120/2019-404.

[35] Rozsudek krajského soudu 31 A 120/2019, ze kterého krajský soud v úplnosti vyšel v nynější věci, již přezkoumal NSS, tento rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 25. 4. 2023, čj. 8 As 224/2021-182). Osmý senát se v rozsudku zabýval i vlastnickým právem vzniklým na základě dohod o převodu investorství (v bodech 49 až 52 rozsudku 8 As 224/2021) a dospěl k závěru, že odůvodnění rozsudku krajského soudu je nedostatečné a nedostatky odůvodnění dosahují takové intenzity, že posouzení vlastnického práva na základě investorských smluv je třeba označit za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[36] Vzhledem k tomu, že krajský soud v nynější věci v úplnosti vyšel z posléze zrušeného rozsudku, nemůže ani NSS dospět k jinému závěru. Proto rovněž ohledně posouzení vlastnického práva z investorských smluv je třeba zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V dalším řízení krajský soud řádně vypořádá argumentaci uvedenou účastníky řízení (která je do značné míry obdobná jako ta ve věci sp. zn. 8 As 224/2021) a nespokojí se pouze s odkazem na svůj dřívější rozsudek.

III. C. *Vrácení majetku na základě předávacího protokolu nemá pro soudní přezkum rozhodnutí význam*

[37] Konečně stěžovatel říká, že krajský soud přehlédl jeho argument, že svazek vrátil majetek stěžovateli na základě předávacího protokolu ze dne 12. 7. 2019. NSS k tomu upozorňuje, že v řízení před krajským soudem měl stěžovatel postavení osoby zúčastněné na řízení. Opomene-li soud reagovat na podstatné argumenty uplatněné osobou zúčastněnou, jde o vážnou vadu řízení, nikoli o nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro

nedostatek důvodů. Zda taková vada řízení mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu [ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], je třeba posoudit podle konkrétních okolností případu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, *Zdravé Ktišsko*, body 34 až 36).

[38] NSS již v obou výše cit. rozsudcích 6 As 269/2021 i 8 As 224/2021, které s touto věcí úzce souvisí, dospěl k závěru, že na zákonnost rozhodnutí žalovaného ani krajského soudu nemůže mít žádný vliv skutečnost, že svazek sporný majetek předal obci (na základě předávacího protokolu, kterým reagoval na pravomocné rozhodnutí žalovaného). Krajský soud totiž vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). K vrácení sporného majetku došlo až po vydání rozhodnutí, a to právě jako reakce na toto rozhodnutí. Je pravda, že krajský soud na stěžovatelovy argumenty o vrácení věci nereagoval. S ohledem na právě uvedené však toto pochybení soudu nemůže mít žádný vliv na zákonnost rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Kasační stížnost je důvodná, proto NSS rozsudek krajského soudu zrušil. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy krajský soud zohlední absolutní neplatnost dohod o převodu hmotného majetku a řádně posoudí vlastnické právo z dohod o převodu investorství. O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. května 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu