



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.**, IČO: 494 55 842, se sídlem Soběšická 820/156, Brno, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) městys Luka nad Jihlavou, se sídlem 1. máje 76, Luka nad Jihlavou, zast. JUDr. Boženu Zmátlovou, advokátkou, se sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, II) VODOVODY A KANALIZACE Loucko s.r.o., IČO: 047 93 790, se sídlem 1. máje 753, Luka nad Jihlavou, zast. Mgr. Petrem Šmídem, advokátem, se sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2020, č. j. 33134/2020-MZE-15111, sp. zn. 56VH18884/2020-15111, v řízení o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení I) a II) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2022, č. j. 62 A 155/2020-181,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2022, č. j. 62 A 155/2020-181, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 6. 5. 2020, č. j. KUJI 41529/2020, kterým osobě zúčastněné na řízení II) podle § 6 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), vydal povolení k provozování kanalizace v Lukách nad Jihlavou zařazené pod identifikační čísla majetkové evidence: č. 6105-688703-00286192-3/3 a č. 6105-688703-00286192-3/4, která byla původně v době členství městyse Luka nad

Jihlavou (dále též „Městys“) ve Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko (dále též „Svaz“) převedena dohodami o převodu investorství a dohodami o převodu hmotného majetku do roku 2000 na Svaz.

[2] Žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobu, v níž namítal, že byl rozhodnutím žalovaného zkrácen na svém právu provozovat na základě platné provozní smlouvy vodohospodářský majetek ve vlastnictví Svazu nacházející se na území Městysu (který je jednou z bývalých členských obcí Svazu), a to v důsledku rozporu rozhodnutí správních orgánů s § 6 odst. 7 ve spojení s § 6 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích.

[3] Krajský soud nadepsaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil. Přisvědčil žalobci, že žalovaný se v otázce pozbytí vlastnického práva Svazu k dotčenému vodohospodářskému majetku nevypořádal s řadou argumentů žalobce. Zároveň však shledal, že dílčí důvody uvedené v rozhodnutí žalovaného je možné přezkoumat, a není proto třeba věc žalovanému vracet k podrobnému vypořádání všech dílčích odvolacích námitek žalobce. Ohledně majetkového vypořádání mezi Svazem a osobou zúčastněnou na řízení I) za podstatné označil závěry vyslovené v jeho rozsudku ze dne 23. 6. 2021, č. j. 31 A 120/2019-404, jímž zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 8. 7. 2019, č. j. KUJI 53597/2019, o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Správní orgány právní názor ohledně vlastnického práva Městysu k předmětnému vodohospodářskému majetku dovozují z tohoto rozhodnutí krajského úřadu. Navázal, že v dřívějších rozsudcích týkajících se problematiky vypořádání majetku Svazu opakovaně vyslovil, že úplná podoba (mechanismus) vypořádání majetkové účasti obce ve Svazu ze stanov Svazu nevyplývá, a proto bude podstatný právě způsob vypořádání majetkové účasti vystoupivších obcí a Svazu, ať již dohodou stran, či správním orgánem řešícím spor z veřejnoprávní smlouvy.

[4] Ve světle závěrů rozsudku č. j. 31 A 120/2019-404 Městys nenabyl vlastnické právo k předmětnému majetku ani na základě rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 8. 7. 2019, č. j. KUJI 53597/2019, ani předáním majetku dle protokolu ze dne 12. 7. 2019 sepsaného v návaznosti na právě uvedené správní rozhodnutí. Správní orgány proto nemohly při posouzení splnění podmínek povolení k provozování kanalizace pro osobu zúčastněnou na řízení II) vycházet z předpokladu, že Svaz vlastnické právo k dotčenému vodohospodářskému majetku pozbyl. Takový závěr je přinejmenším předčasný a opírá se o důvody, které ve světle závěrů rozsudku č. j. 31 A 120/2019-404 neobstojí. Stejně tak neobstojí závěry krajského úřadu ohledně vlastnictví majetku pořízeného dle dohod o investorství.

[5] V návaznosti na výše uvedené je podle krajského soudu bezpředmětné zabývat se otázkou ukončení provozní smlouvy se žalobcem ze strany Městysu. Ohledně této otázky nejsou závěry správních orgánů jasné v tom, na základě jakého právního jednání mělo dojít k zániku práv a povinností z provozní smlouvy. Žalovaný také pominul argumentaci, kterou k tomu žalobce vznesl v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, v této části tak je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Jde o námitky navazující na polemiku se závěrem, že vlastnické právo svědčilo Městysi, tuto klíčovou otázku však správní orgány posoudily nesprávně (nezákonně). Podle krajského soudu žalovaný nijak nevysvětlil, jak

pokračování

závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 26 Cdo 4497/2017-337, aplikoval na problematiku ukončení provozní smlouvy ze strany Městysu.

[6] Povolení osobě zúčastněné na řízení II) vydané dne 6. 5. 2020 k provozování kanalizace bylo vydáno v době, kdy k tomuto majetku dle závěrů rozsudku č. j. 31 A 120/2019-404 nesvědčilo vlastnické právo Městysu. Již to zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[7] V případě námitky vytykající správním orgánům nedostatečně vymezený předmět řízení (nedostatečnou specifikaci vodohospodářského majetku, zejména pokud jde o délku kanalizačních stok) krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány vymezily pro účely řízení ve smyslu § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 274/2001 Sb. vodohospodářský majetek dostatečně.

II. Obsah kasačních stížností a další vyjádření

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podaly obě osoby zúčastněné na řízení (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnosti obsahující totožnou argumentaci. Stěžovatelé v první řadě uvedli, že v posuzované věci se jedná o vodohospodářský majetek, který byl za dobu členství Městysu ve Svazu vybudován na základě tzv. dohod o převodu investování a vodohospodářský majetek, který byl předáván do Svazu na základě smluv označených jako převod vlastnictví z obce Luka nad Jihlavou na Svaz, tj. smluv či dohod uzavíraných do roku 2000. Dne 7. 4. 2014 Městys písemně oznámil Svazu vystoupení z něj s ukončením členství k 1. 1. 2015. V souvislosti s řešením vrácení vodohospodářského majetku na území Městysu a finančního vypořádání, které mu vůči Svazu náleží, zjistil Městys z dohledaných dokumentů, že zakladatelská smlouva a stanovy Svazu nebyly nikdy projednány a odsouhlaseny v zastupitelstvu Městysu, tak jak tehdy účinný zákon o obcích vyžadoval v § 36 odst. 1 písm. l) Stěžovatelé s poukazem na čl. 12 bod 12. 6 stanov Svazu zmínili, že Svaz vodohospodářský majetek Městysi dobrovolně nevrátil. Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 8. 7. 2019, č. j. KUJI 53597/2019, sp. zn. OOSČ 300/2018 OOSC/48, uložil Svazu povinnost předat Městysi vodohospodářský majetek (majetku v posuzované věci se týká výrok V.). Žalobě Svazu proti tomuto rozhodnutí částečně vyhověl Krajský soud v Brně a rozsudkem ze dne 23. 6. 2021, č. j. 31 A 120/2019-404, jej zrušil mimo jiné ve výroku V. Řízení o kasační stížnosti Městysu proti tomuto rozsudku je vedeno pod sp. zn. 8 As 224/2021.

[9] Krajský soud své závěry z podstatné části opřel o právní názory vyslovené v rozsudku téhož soudu ze dne 23. 6. 2021, č. j. 31 A 120/2019-404. Stěžovatelé však mají za to, že krajský soud posoudil otázku vlastnictví předmětného vodohospodářského majetku nesprávně a při svém rozhodování nepřihlédl ke všem rozhodným skutečnostem. Závěr krajského soudu v kasační stížnosti napadeném rozsudku, že dokud nebude na Městys vlastnické právo od Svazu převedeno, nebo nebude konstituováno rozhodnutím orgánu veřejné moci, má být vlastníkem tohoto vodohospodářského majetku Svaz, je zcela nesprávný, nepodložený a nespravedlivý.

[10] Smlouvy o vkladu majetku do Svazu podepisované do r. 2000 (dále jen „dohody o převodu hmotného majetku“), které pro obce připravoval Svaz, podepisovali pouze starostové bez schválení obsahu smluv v zastupitelstvu obce. Zákonem o obcích však bylo vyloučeno, aby majetek obce, zvláště ten, který slouží k uspokojování veřejných potřeb, byl bezúplatně převáděn do vlastnictví jiného subjektu (navíc bez projednání a souhlasu zastupitelstva obce), byť by se jednalo o svazek, jehož měla být obec členem. Stejně tak vyžadoval při záměru zcizení a pronájmu nemovitého majetku zveřejnění záměru po dobu nejméně 30 dnů od projednání věci v orgánu obce [§ 36a odst. 1 písm. e) a odst. 4 zákona o obcích]. Ani tato podmínka nebyla splněna. Dohoda o převodu hmotného majetku ze dne 30. 12. 1996 (správně 1997 pozn. NSS) je proto neplatná pro rozpor se zákonem.

[11] Krajský soud k této otázce uvedl, že se jedná o otázku předběžnou, která má být vyřešena v řízení ve sporu z veřejnoprávní smlouvy. Tento závěr je ovšem neopodstatněný a nepřezkoumatelný. Nejedná se totiž o situaci, kdy si správní orgán nemůže o předmětné otázce učinit vlastní úsudek podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Krajský úřad Kraje Vysočina vykonal vlastní šetření v Moravském zemském archivu, sám se tedy s otázkou schválení či neschválení dohod v zastupitelstvu Městyse bezprostředně přímo seznámil. Bylo by proto nesmyslné a v rozporu s principy správního řízení, pokud by tuto otázku měl přenechat jinému orgánu v jiném řízení, tím spíše, jedná-li se o týž správní orgán. Krajský soud své úvahy o tom, že krajský úřad nemohl otázku vyřešit jako předběžnou, nijak dále nerozvádí, a z odůvodnění napadeného rozsudku tak není zjištělné, proč by tuto otázkou nemohl správní orgán posoudit přímo v řízení o vydání povolení k provozování. To, že dohody nebyly schváleny v zastupitelstvu, potvrzuje skutečnou vůli obcí, kterou nebylo převedení vlastnického práva na základě uvedených smluv, ale převedení majetku do správy a hospodaření Svazu.

[12] I pokud by se mělo vycházet z toho, že dohody o převodu hmotného majetku uzavírané do roku 2000 jsou platné, nedošlo na základě nich k převodu vlastnického práva. K dohodám byl vždy připojen protokol o předání vymezeného vodohospodářského majetku obce, v němž byl majetek specifikován a v němž bylo výslovně uvedeno, že majetek je předáván do správy Svazu, nikoliv do vlastnictví, což prokazuje skutečnou vůli účastníků.

[13] Nesprávný je též závěr krajského soudu, že u majetku vybudovaného na základě dohod o převodu investování mělo dojít ke vzniku vlastnického práva Svazu a Městys se nikdy vlastníkem majetku stát neměl. Smlouvy o převodu investování uzavírané mezi Městyssem a Svazem vždy obsahovaly ujednání o tom, že Svaz zajistí kompletní realizaci stavby a po jejím dokončení ji zařadí do majetku Městyse vloženého do Svazu. Z toho nelze vyvodit jiný závěr, než že se majetek budoval do vlastnictví Městyse. Majetek byl sice objedнан a vybudován prostřednictvím Svazu, ovšem nebyl vybudován z jeho finančních prostředků, nýbrž z finančních prostředků náležejících Městysi za pronájem jeho vodohospodářského majetku, s nímž Svaz hospodařil. To, že Svaz obstaral pro Městys vybudování tohoto majetku, je pouze naplněním účelu Svazu a smyslem jeho založení, kterým má být mimo jiné pomoc obcím v rozvíjení vodohospodářské infrastruktury na jejich území. Úvaha soudu, že majetek označovaný jako převod investování má být ve

pokračování

vlastnictví Svazu, ve svém důsledku vede k závěru, že Svaz si za finanční prostředky náležejících obci vybudoval vlastní vodohospodářský majetek na území té které obce. Takováto úvaha odporuje obsahu stanov a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

[14] Jednání Svazu, kterým na základě smluv o převodu investorství obstaral vybudování vodohospodářského majetku v obci v souladu se stanovami, je proto jednáním srovnatelným s jednáním příkazce dle § 2432 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, kdy příkazce (Svaz) je povinen přenechat užitky z obstarávané záležitosti příkazníkovi (Městysi). K tomu, že majetek vybudovaný na základě dohod o převodu investorství je ve vlastnictví Městysu, dospěl i Krajský soud v Brně – pobočka v Jihlavě v usnesení ze dne 13. 12. 2017, č. j. 72 Co 153/2017-650. Ke shodnému závěru dospěl Krajský úřad Kraje Vysočina ve svém rozhodnutí ze dne 8. 7. 2019, č. j. KUJI 53597/2019, ve věci nyní přezkoumávané u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 224/2021 a Krajský soud v Brně – pobočka v Jihlavě ve svém usnesení ze dne 13. 12. 2017, č. j. 72 Co 153/2017-650.

[15] Krajský soud přehlíží právní jednání učiněné ze strany Svazu, a to doručení protokolu jednostranně vyhotoveného dne 12. 7. 2019 Městysi, kterým Svaz mj. předmětný vodohospodářský majetek vrátil s úmyslem vyhovět výrokům naposledy uvedeného rozhodnutí krajského úřadu. Úvaha krajského soudu v kasační stížnosti napadeném rozsudku, že na základě tohoto protokolu nemohlo dojít k převodu vlastnického práva, když Svaz tímto neměl projevit vůli vlastnické právo na Městys převést, není správná, jelikož protokol o předání není smlouvou o převodu vlastnického práva, nýbrž dokladem či zápisem o faktickém úkonu učiněným Svazem. Soud zaměňuje právní důvod nabytí vlastnického práva (titul) a právní způsob nabytí vlastnického práva (modus).

[16] Osoba zúčastněná na řízení II) upozornila, že ve svém vyjádření k žalobě ze dne 15. 3. 2021 vznesla námitku, že žalobce nemohl být napadeným rozhodnutím Ministerstva zemědělství dotčen na svých veřejných subjektivních právech, neboť mu nesvědčilo právo účastenství v řízení před správními orgány o vydání povolení k provozování jinému subjektu (osobě zúčastněné na řízení II). Osoba zúčastněná na řízení I) se ve svém podání ze dne 19. 4. 2021 s tímto vyjádřením osoby zúčastněné na řízení I) ztotožnila. Žalobci bylo ve vztahu k předmětnému majetku povolení k provozování pravomocně zrušeno, není tedy provozovatelem majetku, ani jeho vlastníkem, a není ani vlastníkem navazujícího vodohospodářského majetku. Nemůže se tedy nijak vyjádřit k podmínkám, které krajský úřad v řízení o vydání povolení k provozování posuzuje a zkoumá. Stěžovatelé odkázali na právní závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 9 As 13/2009-75, tedy, že subjekt, kterému bylo povolení k provozování zrušeno, není v řízení o vydání nového povolení k provozování jinému subjektu dotčen na svých právech. Krajský soud se však s touto námitkou nevypořádal, a rozsudek je tedy nepřezkoumatelný.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvedl, že rozsudek krajského soudu ze dne 31 A 120/2019-404, o nějž se v napadeném rozsudku opřel krajský soud, nemůže při

kasačním přezkumu obstat pro nedostatky odůvodnění a nesprávnost úvah ohledně vlastnického práva k vodohospodářské infrastruktuře. K rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 26 Cdo 4497/2017-337, žalovaný uvedl, že se v něm stejně jako v posuzované věci jedná o otázku vlastnického práva vystoupivších členů Svazu k vodohospodářské infrastruktuře. Nájemní vztah je od vztahu vlastnického přímo odvozen, a pokud Nejvyšší soud konstatoval, že nájemné náleží od okamžiku vystoupení vystoupivšímu subjektu, je třeba dovodit, že mu též náleží vlastnické právo k pronajaté věci. Z hlediska principů spravedlnosti pak neexistuje důvod, proč nyní projednávaný případ posuzovat odlišně.

[18] Ohledně platnosti dohody o převodu hmotného majetku ze dne 30. 12. 1996 se žalovaný plně ztotožnil s argumentací stěžovatelů. Napadený rozsudek, ani rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 120/2019-404 nevyhovuje požadavkům vymezeným v rozsudku NSS ve věci sp. zn. 6 As 276/2020 a již z toho důvodu je na místě tyto rozsudky krajského soudu zrušit.

[19] Žalobce ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvedl, že Městys ukončil své členství ve Svazu vystoupením ke dni 31. 12. 2014, a od 1. 1. 2015 tak není členem Svazu. Dne 27. 1. 2015 valná hromada Svazu schválila konečné znění návrhu smlouvy o majetkovém a finančním vypořádání a dohody vlastníků provozně souvisejících vodovodů. Městysi byl návrh smluvní dokumentace doručen dne 29. 1. 2015. Tímto Svaz dostal své povinnosti učinit kvalifikovaný návrh smlouvy Městysi v souladu se stanovami. V okamžiku, kdy měl být návrh smluv dle stanov podepsán, Městys své povinnosti nedostál. Svaz tedy při procesu vystoupení Městyse splnil veškeré své zákonem i stanovami stanovené povinnosti a k uzavření smluv o majetkovém a finančním vypořádání nedošlo pouze z důvodů na straně Městyse, který neprojevil jakoukoliv snahu uzavřít předložené smlouvy o majetkovém a finančním vypořádání.

[20] Dle rozsudku krajského soudu č. j. 31 A 120/2019-404 Svaz je stále vlastníkem místního infrastrukturního majetku na území Městyse. Žalobce má se Svazem uzavřenou platnou provozní smlouvu. Povolení žalobci provozovat kanalizace ve vlastnictví Svazu na území Městyse bylo zrušeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 31. 1. 2019, č. j. KUJI 7859/2019, které bylo následně potvrzeno rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 14. 5. 2019, č. j. 16120/2019-MZE-15111. Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 9. 2020, č. j. 31 A 101/2019-113, toto rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti zrušil. Ministerstvo zemědělství opět odvolání žalobce zamítlo svým rozhodnutím ze dne 12. 1. 2021, sp. zn. 56VH9411/2019-15111, a žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou, o které doposud Krajský soud v Brně v řízení vedeném pod sp. zn. 62 A 24/2021 nerozhodl.

[21] Meritem kasačních stížností je nesouhlas stěžovatelů s právním posouzením otázky vlastnického práva k vodohospodářskému majetku. Osobě zúčastněné na řízení II) nemůže být vydáno povolení k provozování předmětných kanalizací, neboť doposud nepředložila platnou smlouvu o provozování těchto kanalizací se Svazem jako vlastníkem tohoto majetku dle § 8 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizací. Krajský úřad tak neměl

pokračování

přistoupit k vydání povolení, ale měl žádost zamítnout.

[22] Ve vztahu k majetku vloženému do vlastnictví Svazu před rokem 2001 žalobce uvedl, že je stále ve vlastnictví Svazu, se kterým má žalobce uzavřenou platnou provozní smlouvu. Městys majetek ve vlastnictví Svazu může získat do svého vlastnictví pouze na základě právního jednání, tj. smlouvy uzavřené se Svazem. K převodu vlastnického práva k vloženému majetku ze Svazu na Městys ovšem doposud nedošlo, proto je vlastníkem tohoto majetku stále Svaz. Pokud stěžovatelé zpochybňují platnost převodu vlastnictví na základě dohod o převodu hmotného majetku, měli tak činit v řízení, jehož výsledkem by bylo vydání rozhodnutí o předání majetku. Na základě pouhého tvrzení Městysu ohledně neexistence schválení dohod ze strany zastupitelstva nelze dovodit neexistenci vlastnického práva Svazu k převedenému majetku, navíc z důvodu údajného (neprokázaného) pochybení na straně Městysu, tj. neschválení dohod zastupitelstvem.

[23] Majetek vybudovaný na základě smluv o dílo se rovněž nachází ve vlastnictví Svazu, neboť Svaz dokumentaci a investorství od Městysu odkoupil. Následně uzavřel Svaz jako objednatel smlouvu o dílo, na jejímž základě byly kanalizace zhotoveny jednotlivými zhotoviteli do jeho vlastnictví. Svaz také hradil faktury související se zhotovením těchto vodovodů a kanalizací ze svých zdrojů a rozpočtu a je také osobou uvedenou v příslušném kolaudačním souhlasu, o jehož vydání mohl žádat pouze vlastník kolaudovaného majetku. Tyto závěry a vlastnictví Svazu k majetku pořízenému vlastní činností Svazu byly potvrzeny rozsudkem krajského soudu potvrzujícím vlastnictví Svazu, z něž krajský soud v nyní napadeném rozsudku vyšel.

[24] Z usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 12. 2017, č. j. 72 Co 153/2017-650, nelze při posuzování otázky vlastnického práva vycházet, jelikož je věcně nesprávné a navíc nezákonné, neboť bylo vydáno k tomu nepřislušným orgánem. Dané soudní řízení bylo následně zastaveno. Okresní soud v Jihlavě v usnesení ze dne 21. 3. 2018, č. j. 108 C 57/2015-354, konstatoval, že věc nemůže rozhodnout z důvodu nedostatku pravomoci, a proto věc postoupil k rozhodnutí Krajskému úřadu Kraje Vysočina. Usnesení o zastavení řízení bylo následně potvrzeno usnesením Krajského soudu v Brně – pobočka v Jihlavě ze dne 9. 7. 2018, č. j. 54 Co 112/2018-406.

[25] Osoba zúčastněná na řízení II) v replice k vyjádření žalobce uvedla, že žalobce stejně jako krajský soud v napadeném rozsudku zcela přehlíží neplatnost dohod, na základě nichž měl majetek nabýt Svaz, a to pro absenci jejich schválení v zastupitelstvu Městysu. Neplatnost dohod pro jejich neschválení v zastupitelstvu je přitom neplatností absolutní, kterou se musí orgán o věci rozhodující zabývat *ex offi*. Žalobce své tvrzení o vlastnictví Svazu staví pouze na formálním označení Svazu v kolaudačním souhlasu k danému majetku a na tom, že formálně hradil faktury za materiál a práce související se zhotovením majetku. Toto tvrzení ovšem nereflexuje, že smlouvy o převodu investorství vždy obsahovaly ujednání o tom, že Svaz zajistí kompletní realizaci předmětné stavby a po jejím dokončení ji zařadí do majetku Městysu vloženého do Svazu. Z toho nelze vyvodit jiný závěr, než že se majetek budoval do vlastnictví Městysu. Majetek byl sice objednán a vybudován prostřednictvím Svazu, ovšem nebyl vybudován z finančních prostředků

Svazu, nýbrž z finančních prostředků náležejících Městysi za pronájem jeho vodohospodářského majetku, s nímž Svaz hospodařil.

[26] Pokud civilní soud v usnesení, na něž stěžovatelé poukázali, uzavřel, že předmětný majetek je ve vlastnictví Městyse, nemůže správní soud dojít k opačnému závěru. Takový postup by byl v rozporu s principem legitimního očekávání. Argumentace žalobce, že převodu vlastnického práva nelze dosáhnout jednostranným právním jednáním, ale smlouvou, je zavádějící. Krajský úřad ve svém rozhodnutí ze dne 8. 7. 2019 nerozhodl o nahrazení projevu vůle či o určení jejího obsahu, výrok rozhodnutí zní na předání majetku.

III. Posouzení kasační stížnosti

[27] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokáty. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[28] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[29] Podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích, *krajský úřad vydá povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace jen osobě, která je vlastníkem vodovodu nebo kanalizace nebo s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace uzavřela smlouvu, která ji opravňuje vodovod nebo kanalizaci provozovat; v případě, že vodovod nebo kanalizace provozně souvisí s vodovody nebo kanalizacemi jiných vlastníků, musí být doloženo, že s nimi má vlastník uzavřenou písemnou dohodu podle § 8 odst. 3.*

[30] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterou stěžovatelé spatřovali v opomenutí jejich argumentace ve vyjádření k žalobě, v níž s poukazem na rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 9 As 13/2009-75, namítali, že žalobce nebyl rozhodnutím žalovaného dotčen na svých veřejných subjektivních právech, a nemohlo mu tudíž ani svědčit účastenství ve správním řízení. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení kasační stížností napadeného rozsudku.

[31] K této námitce je zapotřebí uvést, že stěžovatelé v řízení o žalobě vystupovali v postavení osob zúčastněných na řízení. Krajský soud se k uvedené argumentaci stěžovatelů vskutku žádným způsobem nevyjádřil.

[32] Jak postupovat v takovéto situaci nastínil rozšířený senát zdejšího soudu v bodech 34 až 36 usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, v nichž vyslovil, že „*opomene-li krajský soud zcela vyjádřit se v odůvodnění svého rozhodnutí k podstatným důvodům uplatněným v řízení osobou zúčastněnou na řízení, jedná se o vážnou vadu řízení, nikoli o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů.*“

pokračování

Zda taková vada řízení mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) na konci s. ř. s.], je třeba vždy posoudit podle konkrétních okolností případu.“ Z uvedených závěrů rozšířeného senátu vyplývá, že nevypořádání uvedené námitky osob zúčastněných na řízení (stěžovatelů) krajským soudem nemá za následek nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku. Jedná se však o závažnou vadu řízení.

[33] Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud zaslal vyjádření osoby zúčastněné na řízení II), v němž zdůvodnila svou námitku, že žalobci v posuzované věci nesvědčilo účastenství ve správním řízení ostatním účastníkům řízení i osobě zúčastněné na řízení I), která se s ním následně plně ztotožnila. Účastenství žalobce představuje právní otázku, ohledně které nebylo třeba provádět dokazování, což osoby zúčastněné na řízení ostatně ani nenavrhovaly. Nevypořádání argumentace stěžovatelů řízení týkající se účastenství žalobce ve správním řízení proto v posuzované věci nemá charakter závažné vady, pro kterou by bylo na místě kasační stížností napadený rozsudek zrušit, a Nejvyšší správní soud se proto touto argumentací sám zabýval v souladu s výše uvedenými závěry rozšířeného senátu.

[34] Povolení k provozování daných kanalizací bylo žalobci zrušeno rozhodnutím Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 31. 1. 2019, č. j. KUJI 7859/2019, které bylo potvrzeno rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 14. 5. 2019, č. j. 16120/2019 – MZE – 1511. Žalovaný na str. 5 odůvodnění svého rozhodnutí přiléhavě poukázal na skutečnost, že vykonatelnost tohoto rozhodnutí krajského úřadu byla odložena do doby nabytí právní moci rozhodnutí o vydání povolení k provozování vodohospodářského majetku pro nového provozovatele. Nejvyšší správní soud v této souvislosti pro úplnost konstatuje, že naposledy uvedené rozhodnutí Ministerstva zemědělství bylo následně zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2020, č. j. 31 A 101/2019-113. Ministerstvo následně rozhodnutím ze dne 12. 1. 2021, č. j. 1045/2021-MZE-15111, opět zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí krajského úřadu ze dne 31. 1. 2019, č. j. KUJI 7859/2019. Následně krajský soud toto rozhodnutí Ministerstva zemědělství zrušil rozsudkem ze dne 15. 12. 2022, č. j. 62 A 24/2021-156. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali kasační stížnost stejní stěžovatelé jako v tomto řízení a Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 5. 2023, č. j. 10 As 350/2022-56, zrušil rozsudek krajského soudu č. j. 62 A 24/2021-156 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[35] V nyní posuzované věci Krajský úřad kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 6. 5. 2020, č. j. KUJI 41529/2020, vydal osobě zúčastněné na řízení II podle § 6 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích povolení k provozování kanalizace. Žalovaný toto rozhodnutí krajského úřadu potvrdil v záhlaví uvedeným rozhodnutím. Osoba zúčastněná na řízení II) tedy byla novým provozovatelem a žalobce původním provozovatelem vodohospodářského majetku.

[36] Otázkou, zda původní provozovatel vodohospodářského majetku, jemuž povolení k provozování bylo zrušeno a vykonatelnost tohoto rozhodnutí byla odložena do nabytí právní moci rozhodnutí o vydání povolení k provozování vodohospodářského majetku

pro nového provozovatele, je účastníkem řízení v řízení o vydání povolení k provozování vodohospodářského majetku pro nového provozovatele, se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 28. 5. 2021, č.j. 6 As 276/2020-66, na který přílehavě odkázal žalobce ve vyjádření ke kasačním stížnostem. V této věci se totiž jednalo o obdobnou věc s týmiž účastníky i osobami zúčastněnými na řízení ve stejném postavení, kdy žalobce rovněž nesouhlasil s vydáním povolení k provozování vodohospodářského majetku osobě zúčastněné na řízení II). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku v bodu 27 konstatoval, že „se již otázkou účastenství v řízení podle § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích zabýval v rozsudku ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 As 324/2018-36, v němž dospěl (v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 9 As 13/2009–75) k závěru, že účastníkem tohoto řízení je i stávající provozovatel dotčených vodovodů a kanalizací.“ Poukázal v této souvislosti na skutečnost, že vykonatelnost rozhodnutí krajského úřadu, jímž zrušil žalobci povolení k provozování vodohospodářského majetku, měla nastat nabytím právní moci rozhodnutí žalovaného o vydání povolení k provozování kanalizace osoby zúčastněné na řízení II) a uzavřel, že pro účastenství žalobce v řízení o vydání povolení na žádost osoby zúčastněné na řízení II) svědčila potencialita dotčení na právech žalobce coby dosavadního provozovatele kanalizace, jež byla předmětem řízení. Tyto závěry se uplatní také v posuzované věci, kdy žalobce rovněž vystupoval v pozici dosavadního provozovatele vodohospodářského majetku, jemuž bylo zrušeno povolení k provozování tohoto majetku a nesouhlasil s vydáním tohoto povolení novému provozovateli. Z výše uvedeného přitom vyplývá nedůvodnost argumentace stěžovatelů, že žalobci v posuzované věci nesvědčilo účastenství ve správním řízení.

[37] Zbývající argumentace stěžovatelů v kasační stížnosti se týká vlastnictví k předmětnému vodohospodářskému majetku, což je logické, neboť povolení k jeho provozování lze podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích vydat pouze osobě, která je vlastníkem vodovodu nebo kanalizace nebo s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace uzavřela smlouvu, která ji opravňuje vodovod nebo kanalizaci provozovat.

[38] Nejvyšší správní soud k tomu předesílá, že obsahově shodnými námitkami uplatněnými shodným stěžovatelem [tj. osobou zúčastněnou na řízení I) v tomto řízení] se zdejší soud zabýval v již citovaném rozsudku č. j. 10 As 350/2022-56. Čtvrtý senát se přitom s jejich posouzením v právě uvedeném rozsudku zcela ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje s tím, že v nyní projednávané věci postačí odpovědi desátého senátu NSS na stěžovateli uplatněné právní otázky stručně shrnout.

[39] Stěžovatelé brojili proti správnosti posouzení otázky platnosti dohod o převodu hmotného majetku argumentací, 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.

[40] Krajský soud se námitkou neplatnosti dohod o převodu hmotného majetku zabýval pouze velmi stručně v bodu 44 napadeného rozsudku s tím, že se jedná o otázku předběžnou, která musí být posouzena v řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy

pokračování

v návaznosti na zrušující rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 6. 2021, č. j. 31 A 120/2019-404. Tento závěr však nemůže obstát. Jak správně upozornili stěžovatelé v kasačních stížnostech, věcně se krajský soud k otázce platnosti dohod o převodu hmotného majetku nijak nevyjádřil, a to přesto, že zodpovězení této otázky je nezbytné pro určení vlastnictví k vodohospodářskému majetku, který byl předmětem těchto dohod a vůči němuž bylo napadeným rozhodnutím uděleno povolení k jeho provozování. Vlastnictví vodohospodářského majetku žadatelem, popř. smlouva o provozování s jeho vlastníkem, je přitom dle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích podmínkou pro udělení takového souhlasu.

[41] 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.

[42] K samotnému posouzení platnosti dohod o převodu hmotného majetku soud odkazuje na závěry v bodech 21 až 33 rozsudku č. j. 10 As 350/2022-56, který se zabýval na základě shodných námitek platností identických dohod o převodu hmotného majetku uzavřených do roku 2000 mezi Městyssem a Svazem. NSS přitom v uvedeném rozsudku přisvědčil názoru stěžovatelů, že dohody o převodu hmotného majetku ze dne 30. 12. 1997, ze dne 4. 1. 1999 a ze dne 27. 12. 2000 jsou absolutně neplatné. Desátý senát při posouzení této otázky provedl obsáhlou analýzu judikatury Nejvyššího soudu. NSS nejprve posoudil platnost prvních dvou dohod o převodu hmotného majetku - tedy ve světle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích („staré obecní zřízení“), a zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku („starý občanský zákoník“): převod věcí musel být podle starého obecního zřízení schválen zastupitelstvem, jinak byl převod absolutně neplatný pro rozpor se zákonem podle § 39 starého občanského zákoníku. Shodný závěr platí i pro třetí dohodu, jejíž platnost se posuzuje 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). I dle nového obecního zřízení v době uzavření třetí dohody musel být převod vodohospodářského majetku pod sankcí absolutní neplatnosti schválen zastupitelstvem (k tomu srov. § 103 odst. 1 nového obecního zřízení ve znění do 31. 12. 2002).

[43] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 350/2022-56 vyloučil i možnost řádného či mimořádného vydržení vlastnického práva k vodohospodářskému majetku ze strany Svazu (bod 25 cit. rozsudku).

[44] Na věci navíc nemohl nic změnit ani argument žalobce, že osoba zúčastněná na řízení I) se dovolává neplatnosti dohod, ačkoli tuto neplatnost sama způsobila. Je totiž třeba rozlišovat mezi absolutní neplatností právního jednání a neplatností relativní. Absolutní neplatnost 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 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).

[45] Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 10 As 350/2022-56 vyjádřil též k námitce týkající se vlastnictví k vodohospodářskému majetku na základě dohod o převodu investorství (body 34 až 36). I ohledně dohod o převodu investorství dospěl krajský soud v nyní posuzované věci k závěru, že vlastnické právo k vodohospodářskému majetku vytvořenému na základě těchto dohod náleží Svazu, nikoli Městysi (bod 47 rozsudku krajského soudu). I tento závěr převzal krajský soud v úplnosti ze svého rozsudku ze dne 23. 6. 2021, čj. 31 A 120/2019-404.

[46] Rozsudek krajského soudu sp. zn. 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, č. j. 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 sp. zn. 8 As 224/2021) a dospěl k závěru, že odůvodnění rozsudku krajského soudu sp. zn. 31 A 120/2019 je nedostatečné a nedostatky odůvodnění dosahují takové intenzity, že posouzení vlastnického práva na základě investorských smluv je třeba označit za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[47] 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. Zabývat se bude v této souvislosti znovu též argumentací stěžovatelů, kteří dovozují vlastnické právo Městysu z předávacího protokolu vyhotoveného Svazem dne 12. 7. 2019. Za stávající situace by totiž posouzení této otázky ze strany Nejvyššího správního soudu bylo předčasné.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[48] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného shledal kasační stížnosti důvodnými. Rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[49] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. června 2023

pokračování

4 As 103/2022-95

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu