



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Městys Luka nad Jihlavou**, se sídlem 1. máje 76, Luka nad Jihlavou, zastoupený Mgr. Petrem Šmídem, advokátem se sídlem Dvořákova 5, Jihlava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, **za účasti:** Statutární město Jihlava, se sídlem Masarykovo nám. 1, Jihlava, zastoupené Mgr. Tomášem Rosickým, advokátem se sídlem Zrzavého 9, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 8. 2021, č. j. 29 A 237/2019-65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku rozhodl, že podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zastupitelstvo obce nemuselo schvalovat zakladatelskou smlouvu a stanovy svazku obcí, do kterého obec hodlala vstoupit. Postačovalo, aby zastupitelstvo schválilo samotný vstup do svazku.

[2] Statutární město Jihlava (nyní osoba zúčastněná na řízení) se u Krajského úřadu kraje Vysočina domáhalo podle § 142 správního řádu určení, zda městys Luka nad Jihlavou (žalobce) byl členem v dobrovolném svazku obcí Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí (dále jen „SVAK Jihlavsko“).

[3] Krajský úřad rozhodl, že právní vztah členství žalobce ve svazku vznikl ke dni zápisu SVAK Jihlavsko do veřejného rejstříku svazků obcí dne 27. 7. 1993 a zanikl ke dni ukončení členství žalobce ve SVAK Jihlavsko dne 31. 12. 2014. Krajský úřad dospěl k závěru, že SVAK Jihlavsko byl založen zápisem do rejstříku sdružení, přičemž žádost o zápis SVAK Jihlavsko do rejstříku sdružení byl podán oprávněnou osobou a součástí žádosti byly veškeré zákonem požadované náležitosti, včetně zakladatelské smlouvy ze dne 2. 7. 1993, obsahující podpisy všech 38 zakládajících členů, včetně tehdejšího starosty žalobce. Podle této zakladatelské smlouvy se obec stane členem SVAK Jihlavsko podpisem zakladatelské smlouvy. Starosta žalobce se též zúčastnil první valné hromady SVAK Jihlavsko. Zároveň z provedeného dokazování krajský úřad dospěl k závěru, že zastupitelstvo žalobce na svém zasedání dne 25. 6. 1993 schválilo vstup žalobce do SVAK Jihlavsko, a starosta žalobce tak nejednal mimo rámec pravomocí svěřených výlučně zastupitelstvu žalobce.

[4] Žalovaný odvolání žalobce zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Ztotožnil se s právním názorem krajského úřadu. Doplnil také, že žalobce se po celou dobu existence SVAK Jihlavsko choval jako řádný člen tohoto svazku a uplatňoval práva vyplývající ze zakladatelské smlouvy. Proto by bylo v rozporu se zásadou ochrany dobré víry, pokud by bylo zpětně zpochybněno členství žalobce ve SVAK Jihlavsko.

[5] Krajský soud žalobu žalobce zamítl. Uvedl, že není podstatné, že zastupitelstvo žalobce neschválilo zakladatelskou smlouvu ani stanov SVAK Jihlavsko, neboť to nebylo dle tehdy platné právní úpravy nutné. Podstatné je, že zastupitelstvo žalobce na zasedání dne 25. 6. 1993 jednoznačně (se souhlasem všech přítomných zastupitelů) rozhodlo o členství žalobce v SVAK Jihlavsko. Starosta žalobce byl následně oprávněn podniknout veškeré nezbytné kroky k realizaci takto projevené vůle.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností, ve které namítal nezákonnost rozsudku. Podle stěžovatele jeho členství ve svazku nikdy právně nevzniklo. Zdůraznil, že zastupitelstvo městyse nikdy neodsouhlasilo konkrétní znění zakladatelské smlouvy a stanov SVAK Jihlavsko. Přitom součástí zakladatelské smlouvy a stanov byl i převod majetku obce na svazek. Závěr krajského soudu, že tehdy platná právní úprava nevyžadovala schválení zakladatelské smlouvy a stanov zastupitelstvem, považoval za chybný.

[7] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Přitom odkázal na odůvodnění rozsudku krajského soudu, se kterým se ztotožnil. V podrobnostech odkázal také na odůvodnění svého rozhodnutí.

[8] Statutární město Jihlava jako osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřilo.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Předmětem sporu mezi účastníky řízení je otázka, zda se stěžovatel stal členem SVAK Jihlavsko, i když jeho zastupitelstvo neschválilo zakladatelskou smlouvu a stanov svazku.

pokračování

[10] Krajský soud, shodně jako správní orgány, vyšel ze znění tehdy účinného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a dospěl k závěru, že nebylo nutné, aby zastupitelstvo schvalovalo zakladatelskou smlouvu či stanovy. Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí.

[11] Podle § 36 odst. 1 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb. ve znění účinném od 1. 7. 1992 platilo, že obecnímu zastupitelstvu bylo vyhrazeno rozhodovat o členství obce ve svazku a o vystoupení z tohoto svazku.

[12] Krajský soud správně uvedl, že z tohoto ustanovení nevyplývá výlučná pravomoc zastupitelstva schvalovat zakladatelskou smlouvu či stanovy svazku obcí, jehož chce být obec členem. Zákon pouze požadoval, aby zastupitelstvo dalo souhlas se členstvím obce ve svazku. Skutečnost, že zastupitelstvo stěžovatele takový souhlas dalo, stěžovatel nepopírá. Tento souhlas je nakonec zřejmý ze zápisu ze zasedání zastupitelstva stěžovatele ze dne 25. 6. 1993.

[13] Ze zápisu ani nevyplývají žádné zvláštní podmínky, které by starostu obce omezovaly v podpisu zakladatelské smlouvy. Zápis pouze uvádí, že zastupitelstvo se vstupem obce do svazku souhlasí při vědomí, že z něj lze s roční výpovědní lhůtou vystoupit. Stanovy SVAK Jihlavsko tuto podmínku naplňovaly. Podle čl. 3.3 stanov ze dne 2. 7. 1993 obec mohla ze svazku vystoupit písemným oznámením. Oznámení muselo být doručeno nejpozději do 30. 6. a členství skončilo k počátku následujícího kalendářního roku. Pokud by výpověď byla podána v druhé polovině roku, tak výpovědní lhůta byla sice delší než rok, ale v případě výpovědi v první polovině roku se zase zkracovala až na půl roku.

[14] Na jednání stěžovatele v roce 1993 plně dopadá zákon č. 367/1990 Sb., který byl účinný v dané době. Nelze tedy nic dovozovat ze znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Toto nové obecní zřízení nahradilo zákon č. 367/1990 Sb., avšak až s účinností od roku 2000. Podle § 84 odst. 2 písm. e) nového obecního zřízení je zastupitelstvu obce vyhrazeno také rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách. Jak správně podotkl krajský soud, to však nijak nemůže mít vliv na hodnocení jednání stěžovatele v roce 1993. Rozhodně z nového zákona nelze dovodit, že šlo jen o formulační zpřesnění a stejný požadavek předchozí zákon obsahoval již implicitně. Takovému výkladu nic nenasvědčuje. Skutečnost mohla být i opačná. Záměrem zákonodárce mohlo být novým zněním posílit pravomoci zastupitelstva. Tak se nakonec stalo například zavedením nové výlučné pravomoci zastupitelstva obce rozhodovat o přijímání a poskytování půjček a úvěrů a poskytování záruk obcí (§ 85 písm. j). Závěr stěžovatele o zpřesnění textu zákona nevyplývá ani z důvodové zprávy k novému obecnímu zřízení.

[15] Krajskému soudu nelze vyčítat, že přehlédl skutečnost, že zakladatelská smlouva SVAK Jihlavsko obsahovala i ujednání o převodu majetku obce (vodovodního a kanalizačního řadu) na svazek. Tento argument totiž stěžovatel v žalobě nevznesl. Nebylo tedy povinností krajského soudu se jím zabývat.

[16] Argumentace stěžovatele, že jeho zastupitelstvo nemohlo dát platný souhlas se vstupem do spolku, pokud neznalo přesné znění zakladatelské smlouvy a stanov, včetně ustanovení o převodu majetku, nemůže obstát. Z pohledu tehdejšího zákona, jak soud uvedl výše, je podstatné, že zastupitelstvo o vstupu do svazku rozhodlo a souhlasilo s ním. Krajský soud přitom správně uvedl, že skutečnost, že zastupitelstvo rozhodovalo bez dostatečné znalosti věci je vnitřním problémem stěžovatele. Tuto skutečnost nelze přičítat k tíži existence právního vztahu mezi stěžovatelem a SVAK Jihlavsko.

[17] Stěžovateli ani nijak neprospívá odkaz na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 (N 155/78 SbNU 343). Zde Ústavní soud naopak rozhodl, že je platné ujednání o smluvní pokutě ve smlouvě mezi obcí a fyzickou osobou, byť ujednání o smluvní pokutě do smlouvy doplnil sám starosta bez schválení zastupitelstvem či radou obce. Podle Ústavního soudu ze zákona je beze zbytku mezi zastupitelstvo obce a radu obce rozděleno oprávnění rozhodovat o samotných právních úkonech, a to minimálně v jejich podstatných náležitostech. Pokud však jde o sjednávání jejich dalších podrobností, které nebyly specifikovány v předchozím rozhodnutí zastupitelstva obce, lze za určitých okolností připustit, aby tak učinil starosta v rámci následné negociace s další smluvní stranou, bez předchozího schválení zastupitelstvem, případně radou obce. Přitom je třeba v souladu s ústavním principem samosprávy zvažovat na straně jedné ochranu majetku obce před excesem jednotlivce a na straně druhé možnost efektivního a relativně pružného jednání obce coby účastníka (dynamických) vztahů. Starosta obce nemůže sám vytvářet vůli obce, to přísluší výhradně zastupitelstvu obce či radě obce. Pokud však již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, je starosta oprávněn jednat v intencích takto vytvořené vůle (body 18-19 nálezu).

[18] V nyní posuzovaném případě zastupitelstvo svou vůli vstoupit do SVAK Jihlavsko jednoznačně vyjádřilo a žádné bližší podmínky starostovi nestanovilo. Starosta byl tedy oprávněn tuto vůli zastupitelstva naplnit a činit úkony za účelem vstupu obce do svazku. Dle Nejvyššího správního soudu není ani nijak zřejmé, že by pro obec šlo o majetkově nevýhodný postup. Nakonec stěžovatel byl členem svazku po více jak dvacet let a neplatnosti svého členství se začal domáhat až po svém vystoupení ze svazku. To svědčí spíše o tom, že svazek obcí měl po určitou dobu pro stěžovatele smysl a sloužil zamýšlenému účelu, pro který do něj stěžovatel vstupoval. Stěžovatel vstupem do svazku o svůj majetek nijak nepřišel. Majetek má být předmětem vypořádání mezi ním a svazkem. Nejvyššímu správnímu soudu jsou známy těžkosti obcí při vypořádání majetku po vystoupení ze SVAK Jihlavsko (viz rozsudky NSS č. j. 6 As 269/2021-47, č. j. 10 As 350/2022-56 a č. j. 8 As 224/2021-182). Skutečnost, že vypořádání majetku provází těžkosti, však neznamená, že vystoupivší obce o majetek přijdou. Tím méně to znamená, že v roce 1993 muselo být zřejmé, že vstup do SVAK Jihlavsko je zásadním ohrožením majetku obce. Jak Nejvyšší správní soud uvedl například v citovaném rozsudku č. j. 6 As 269/2021-47, bod 15, stanovy SVAK Jihlavsko zakotvují jednoznačnou a bezpodmínečnou povinnost spolku „vrátit“ mimo jiné majetek, který obec do spolku vložila.

[19] V této souvislosti Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že jednání stěžovatele dožadující se až po vystoupení ze spolku deklarace, že členem nikdy nebyl, se jeví jako účelové. Stěžovatel to nakonec sám přiznává, když uvádí, že jeho motivace je vedena těžkostmi při vypořádávání majetku se svazkem. V každém případě touto zmínkou

pokračování

krajský soud jen dokresloval kontext situace a, jak sám uvedl, otázka dobré víry stěžovatele je pouze podpůrný faktor pro hodnocení existence právního vztahu mezi žalobcem a SVAK Jihlavsko.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení nemá. Soud jí neuložil žádné povinnosti a ani nebyl dán jakýkoli důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by jí Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů přiznal (§ 60 odst. 1, 5 ve spojení s § 120 soudního řádu správního).

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

V Brně dne 14. července 2023

David Hipšr
předseda senátu