



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobců:

a) obec Bítovčice

sídlem Bítovčice 109, Luka nad Jihlavou

zastoupená advokátkou JUDr. Boženou Zmátlovou

sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava

b) Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO

sídlem Žižkova 93, Jihlava

zastoupený advokátem JUDr. Oldřichem Chudobou

sídlem Při trati 1048/12, Praha 4

proti

žalovanému:

Krajský úřad Kraje Vysočina

sídlem Žižkova 93, Jihlava

o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2021, č. j. KUJI 4226/2021

takto:

- I.** Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 18. 1. 2021, č. j. KUJI 4226/2021, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni a) na náhradě nákladů řízení částku 19 456 Kč, k rukám její advokátky JUDr. Boženy Zmátlové, sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci b) na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, k rukám jeho advokáta JUDr. Oldřicha Chudoby, sídlem Při trati 1048/12, Praha 4, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Předmětem přezkumu v projednávané věci je nesouhlas žalobců se způsobem, jakým žalovaný rozhodl spor z veřejnoprávní smlouvy mezi žalobci týkající se majetkového vypořádání žalobce a) („obec“) při vystoupení z žalobce b) („SVAK“), který je dobrovolným svazkem obcí, k 1. 1. 2015.
2. Krajský úřad Kraje Vysočina návrh žalobce a) na určení vlastnického práva a vydání majetku z titulu vypořádání majetkových práv v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl ohledně majetku získaného vlastní činností SVAKu a majetku získaného privatizací (výrok I.). V tomto rozsahu zamítl rovněž návrh na určení vlastnického práva obce k předmětnému majetku získanému vlastní činností SVAKu a privatizací (výrok III.) i návrh na uložení povinnosti SVAKu vydat obci originály majetkové a provozní evidence vodovodů a kanalizací (výrok V.). Ohledně majetku získaného vkladem obce uložil SVAKu povinnost předat obci majetek do 3 dnů od právní moci rozhodnutí (výrok II.). Současně určil, že ohledně tohoto vloženého majetku svědčí vlastnické právo obci (výrok IV.) a uložil SVAKu povinnost vydat obci v tomto rozsahu originály majetkové a provozní evidence vodovodů a kanalizací do 3 dnů od právní moci rozhodnutí (výrok VI.). Závěrem rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok VII.).

II. Žaloba obce

3. Obec v podané žalobě uvedla, že ukončila své členství ve SVAKu k 1. 1. 2015, ovšem mezi ní a SVAKem nedošlo k majetkovému vypořádání, jak předpokládá čl. 12 stanov z důvodů na straně SVAKu. Ten váže uzavření smlouvy o majetkovém vypořádání na současné uzavření dalších smluv s třetími subjekty. SVAK vrátil obci vodohospodářský majetek až poté, co bylo žalovaným vydáno rozhodnutí z 10. 5. 2019, č. j. KUJI 3659/2019, které SVAKu uložilo vrátit obci majetek vymezený v daném rozhodnutí. V předmětném rozhodnutí nicméně žalovaný nerozhodl o celém předmětu návrhu žalobce z 24. 8. 2018, ale pouze o majetku vymezeného podle dohody o předání vodohospodářského majetku z 30. 12 1996; zbytkem návrhu se žalovaný ve svém prvním rozhodnutí nezabýval. Obec proto následně podala podnět, aby žalovaný vydal dodatečné rozhodnutí, kterým by rozhodl o celém uplatněném nároku obce. Při žádosti o dodatečné rozhodnutí vyšla obec z evidence vykázané v návrhu smlouvy o majetkovém a finančním vypořádání, který byl obci předložen SVAKem dne 27. 1. 2015. Tyto informace byly dále upřesněny z návrhu smlouvy VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI a. s. („VAS“) o pachtu vodohospodářského majetku.
4. Obec nyní žalobou napadá výroky I., III. a V. rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, nezákonnost a vady řízení. Domnívá se, že žalovaný pochybil, pokud vydal rozhodnutí bez potřebného dokazování a bez nařízení jednání ve věci. Vadu způsobuje rovněž postup žalovaného, který o zbývajících částech návrhu z 24. 8. 2018 vedl nové řízení. Tomuto postupu bránila překážka věci zahájené dle § 48 správního řádu. O návrhu

na vydání vodohospodářského majetku a určení vlastnického práva k němu je totiž vedeno jiné, nedokončené řízení. Nebylo tak možné v nynější věci zahájit a vést u téhož orgánu nové řízení. Dále žalovaný nerefletoval upřesnění, které obec učinila v podání z 1. 1. 2021, což také způsobuje nezákonnost řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo.

5. Nesouhlasí se závěrem žalovaného, že vlastníkem vodohospodářského majetku vybudovaného jménem SVAKu z prostředků obce, je SVAK. Daný závěr odporuje rozhodnutí vydanému ve věci městyse Luka nad Jihlavou pod sp. zn. OOSC 300/2018 OOSC/48 (31 A 120/2019). Odlišným posouzením nynější věci tak došlo k porušení práva obce na legitimní očekávání. Rozdíl oproti nynější věci spatřuje žalovaný ve skutečnosti, že ve věci Luka nad Jihlavou byla sepsána zvláštní smlouva – o převodu investorství, v níž bylo výslovně ujednáno, že majetek se stanov vlastnictvím městyse. S jinými obcemi však takové smlouvy sepsovány nebyly, přesto tyto obce nabývaly majetek do svého vlastnictví a SVAK s ním pouze hospodařil. Vybudování takového majetku bylo hrazeno z podílu na nájemném. Obec je proto přesvědčena, že vlastníkem tohoto majetku není SVAK. Ten pouze pro obec obstaral vybudování majetku, což odpovídalo jeho účelu. Významná je skutečnost, že majetek byl budován pro obec a za její prostředky. Sepsání zvláštní smlouvy je naopak bez významu. Úvaha žalovaného, že si SVAK vybudoval vlastní vodohospodářský majetek na území obce a z jejích prostředků je nepodložená a odporuje čl. 12.6 stanov. Pokud předmětný vodohospodářský majetek není uveden v příloze č. 2 stanov, jedná se o majetek, který musí být obci po jejím vystoupení ze SVAKu vrácen. Ostatně závěr žalovaného, že za peníze obce je budován majetek pro třetí subjekt odporuje jak zákonu o obcích, tak zákonu o rozpočtových pravidlech.
6. Přestože žalovaný dospěl k závěru, že majetek vybudovaný je ve vlastnictví SVAKu, měl za to, že takový majetek je nutné při vystoupení obce ze svazku vrátit obci v souladu s čl. 12.6 stanov (jak ostatně SVAK navrhoval v návrhu smlouvy o vypořádání z 27. 1. 2015). Chybný je však podle obce následná úvaha žalovaného o promlčení nároku obce na vrácení takového majetku, kterou dovodil z toho, že jde o nárok na uzavření „kvazi darovací smlouvy“, který podléhá promlčení v obecné tříleté lhůtě. Za situace, kdy SVAK od okamžiku vystoupení obce ze svazku činí pouze obstrukce a neusiluje o rozumné řešení sporu, je uplatněná námitka promlčení nedůvodná, ale rovněž nemravná. Obec odkazuje na § 614 občanského zákoníku, podle něhož se vlastnické právo nepromlčuje. Úvahy žalovaného ohledně promlčení nároku na uzavření smlouvy o majetkovém a finančním vypořádání jsou podle obce rovněž nepřezkoumatelné.
7. Navrhla proto, aby soud zrušil výroky I., III. a V. napadeného rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
8. Ve vyjádření ze dne 24. 10. 2021 obec setrvala na argumentaci obsažené v žalobě.
9. V doplnění žaloby původně podané proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 19. 4. 2021, č. j. MV-34123-8/ODK-2021, o odvolání proti výroku VII. napadeného rozhodnutí o nákladech řízení, žalobkyně v návaznosti na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2022, č. j. 4 Afs 152/2020-41, konstatující nepřipustnost odvolání proti výroku o nákladech řízení ve sporu z veřejnoprávní smlouvy doplnila argumentaci vůči výroku VII. napadeného rozhodnutí o nákladech řízení. Odůvodnění nákladového výroku je podle obce ovládáno formalismem. Žalovaný nevzal v úvahu požadavek na spravedlivé vyřešení sporu a požadoval po obci předložení důkazů, které nebyly v její dispozici. Adekvátní by v dané věci bylo přiznat obci plnou náhradu nákladů

řízení podle § 7 a 8 vyhlášky č. 177/1996 Sb. Požaduje tak, aby soud zrušil i výrok VII. napadeného rozhodnutí o nákladech řízení.

III. Žaloba SVAK

10. SVAK v podané žalobě uvedl, že po vystoupení obce ze svazku byl připraven dne 27. 1. 2015 podepsat smlouvy o finančním a majetkovém vypořádání a vydat obci místní infrastrukturní majetek, který jim přísluší podle čl. 12.6 stanov. I přes snahu SVAKu uzavřít smlouvu o vypořádání postupovala obec zcela pasivně, smlouvu neuzavřela, ani nesdělila pro takové jednání důvod. Namísto toho podala dne 24. 8. 2018 k žalovanému návrh na předání vodohospodářského majetku, určení vlastnického práva k němu a na vydání související provozní a majetkové evidence. O tomto návrhu žalovaný rozhodl 10. 5. 2019. Následně dne 10. 2. 2020 zaslal obec žalovanému druhý návrh, jímž se domáhala rozhodnutí o zbývajících částech původního návrhu. Ten následně doplnila podáním ze 7. 5. 2020. O tomto druhém návrhu obec rozhodl žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím.
11. Po dobu členství ve svazku převedla obec na SVAK tzv. majetek nabytý vkladem (vložený majetek) na základě dohody ze dne 30. 12. 1996. Jiný majetek na SVAK v době členství obce převeden nebyl. SVAK nepopírá, že obec měla nárok na vrácení, resp. převod vlastnického práva k tomuto vloženému majetku. Tento majetek byl obsažen v návrhu vypořádací smlouvy (označený „Bítovčice-rekapitulace“ a podrobně specifikovaný v příloze č. 3). U tohoto majetku žalovaný v rozhodnutí z 10. 5. 2019 konstatoval povinnost SVAKu tento majetek obci předat. Ve druhém návrhu obec vložený majetek vymezila podle specifikace uvedené v příloze č. 3 návrhu vypořádací smlouvy, který však pouze podrobněji popisoval vložený majetek dle dohody z 30. 12. 1996. Obec nepředložila jedinou listinu, která by prokazovala, že by nově požadovaný majetek nabytý vkladem byl odlišný od majetku obsaženého v původním rozhodnutí žalovaného. V obou případech se však jedná o totožný majetek se shodným inventárním číslem účetní evidence MSJV6050644. Na tuto skutečnost SVAK v průběhu sporného řízení upozorňoval, nicméně žalovaný o něm rozhodl opětovně v rozporu s překážkou věci rozhodnuté. Žalovaný rezignoval na zásadu materiální pravdy a nezjistil řádně skutkový stav věci. Nevyzval obec k doložení podkladu, z něhož by vyplývalo, že obec skutečně požadovaný majetek na SVAK převedla. K tomu mohl žalovaný využít vydání kvalifikované výzvy dle § 53 odst. 1 správního řádu nebo výsledků účastníků dle § 141 odst. 6 správního řádu. Takový postup je vadný a vede k porušení § 48 odst. 2 správního řádu, podle něhož lze přiznat totéž právo pouze jednou. Žalovaný byl povinen řízení o druhém návrhu v tomto rozsahu pro překážku věci rozhodnuté zastavit. Tato překážka se přitom vztahuje jak k výroku II. o povinnosti předat vložený majetek obci, tak k výrokům IV. o určení vlastnického práva a VI. ukládajícím SVAKu povinnost vydat obci originály majetkové a provozní evidence vztahující se k vloženému majetku. Není přitom pravdou, že by nejasný stav ohledně předmětu řízení byl způsoben SVAKem. Ten své povinnosti vyplývající ze stanov řádně splnil doručením návrhu vypořádací smlouvy obci dne 27. 1. 2015, která obsahovala podrobnou specifikaci vloženého majetku, jak na základě přejímkového listu č. 1/96 k dohodě, tak dle aktuální specifikace SVAKu v době ukončení členství obce. Naopak je to obec, kdo je v prodlení se splněním povinnosti uzavřít smlouvu o vypořádání. Absurditu postupu obce dokresluje skutečnost, že se po letech neochoty jednání se SVAKem domáhá právě toho majetku, který jí byl SVAKem v návrhu vypořádací smlouvy nabídnut. Ve sporném řízení se překážka věci rozhodnuté

uplatní i na případy, kdy byl návrh zamítnut. Nelze totiž připustit, aby pravomocně vyřešená právní otázka byla v jiném řízení řešena opakovaně.

12. Dále SVAK nesouhlasí s žalovaným, že by mohl konstitutivně rozhodovat o založení (resp. určení) vlastnického práva ve sporném řízení. V tomto řízení lze rozhodovat pouze o splnění povinností vyplývajících ze stanov, resp. z veřejnoprávní smlouvy. Tento výklad podporuje rovněž odborné právní stanovisko z 24. 2. 2019 předložené ve správním řízení. Pravomoc konstitutivně rozhodnout o vlastnickém právu náleží pouze soudům a orgánům veřejné moci, jimž takovou pravomoc zakládá zvláštní právní předpis. V nynějším případě pro oprávnění žalovaného konstituovat vlastnické právo neexistuje žádné zvláštní zákonné zmocnění. Výrok o určení vlastnického práva tak je nicotný, nebo přinejmenším nezákonný. Odkaz žalovaného na § 1114 občanského zákoníku pomíjí, že pravomoci správního orgánu určit vlastnické právo musí předcházet zákonné zmocnění, jako např. zmocnění obsažené v § 11 zákona č. 139/2002 Sb., pro pozemkové úřady při rozhodování o pozemkových úpravách nebo oprávnění dle § 24 odst. 3 písm. a) zákona č. 184/2006 Sb. pro vyvlastňovací úřad. V případě rozhodování sporů z veřejnoprávní smlouvy zákon žalovanému takové oprávnění nesvěřuje. Žalovaný tak výrokem IV. porušil zásadu legality a legitimacy. Namísto rozhodnutí o určení vlastnického práva měl nárok obce zamítnout, neboť jde o nárok, který nevyplyvá z veřejnoprávní smlouvy. Takový postup podle SVAK nelze odůvodnit ani odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2019, č. j. 29 A 54/2014-314, o povinnosti analogického výkladu soukromoprávních zásad při chybějící úpravě ve veřejnoprávní smlouvě či stanovách.
13. I pokud by žalovaný byl oprávněn rozhodovat o určení vlastnického práva a neuplatnila by se překážka řízení, je výrok IV. napadeného rozhodnutí věcně nesprávný pro promlčení nároku. Námitka promlčení byla v řízení včas uplatněna s odůvodněním, že vložený majetek mohla obec zpět nabýt pouze převodem, konkrétně akceptací návrhu vypořádací smlouvy nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci. Obec návrh vypořádací smlouvy neakceptovala, ani se včas nedomáhala určení povinnosti SVAK převést vložený majetek na obec. Návrh byl u žalovaného uplatněn více než po 3,5 letech od vystoupení obce z žalobce, tudíž je nárok obce promlčen. Nárok na převod majetku totiž na rozdíl od vlastnického práva promlčení podléhá. Úvaha žalovaného, že obci po převodu majetku na SVAK zůstalo holé vlastnictví, které se nepromlčuje, neobstojí. Předmětem dohody z roku 1996 totiž byl převod majetku z obce na SVAK. Dohoda založila výhradní vlastnické právo SVAK k vloženému majetku, proto obci nemohlo zůstat ani tzv. holé vlastnické právo. Odkaz žalovaného na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 357/98 tak je v dané věci nepřiléhavý. Konstrukce zpětného převodu vlastnického práva dle čl. 12.6 stanov ze SVAKu na obec po jejím vystoupení je obdobná výhradě zpětné koupě dle § 2135 občanského zákoníku. Jejím účelem je shodně jako v nynějším případě, aby po určité době mohl původní vlastník získat zpět vlastnictví k převedené věci. Právo zpětného převodu však na rozdíl o práva vlastnického podléhá promlčení.
14. SVAK dále upozornil, že žalovaný rozhodl o jiném nároku, než žalobkyně ve svém návrhu požadovala. Ve výroku IV. totiž určil vlastnické právo obce k vloženému majetku, přestože žalobkyně požadoval, aby její vlastnické právo deklaroval. Pokud by žalovaný vedl samostatné řízení o deklaraci vlastnického práva podle § 142 správního řádu, mohl by SVAK podat proti rozhodnutí odvolání. Postupem žalovaného tak byl SVAK krácen na právech, což způsobuje další nezákonnost předmětného výroku.

15. Závěrem zpochybnil správnost výroku o nákladech řízení. Pokud by v souladu se zákonem bylo řízení v části týkající se vloženého majetku zastaveno pro překážku věci rozhodnuté, byl by SVAK v řízení plně úspěšný a příslušela by mu náhrada nákladů řízení. Navrhl proto, aby soud výroky II., IV., VI. a VII. pro nezákonnost zrušil, případně aby výrok IV. prohlásil za nicotný a ostatní žalobou napadené výroky zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl žalobu zamítnout.

V. Posouzení věci soudem

17. O žalobách rozhodl soud bez jednání za splnění podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s. ř. s.
18. Žaloby jsou důvodné.
19. Nejprve se soud vyjádřil k namítanými procesními pochybeními žalovaného [bod V. A) rozsudku], poté hodnotil správnost věcného posouzení oprávněnosti nároku obce na předání majetku nabytého vlastní činností SVAKu a privatizací [bod V. B) rozsudku]. Závěrem přezkoumal zákonnost výroku o náhradě nákladů správního řízení [bod V. C) rozsudku].

V. A) Namítaná procesní pochybení

K námitce nepřezkoumatelnosti

20. Co se týče namítané nepřezkoumatelnosti, soud neshledal žádné zásadní nedostatky napadeného rozhodnutí, které by mu bránily v přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Z napadeného rozhodnutí je 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 závěrů. Ostatně jak obec, tak SVAK se závěry žalovaného v žalobách polemizují, což by v případě nepřezkoumatelného rozhodnutí možné nebylo.
21. Námitka není důvodná.

K vadě řízení spočívající v nezohlednění upřesnění návrhu z 1. 1. 2021

22. Obec namítá, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nezohlednil upřesnění návrhu, které učinila dne 1. 1. 2021, tj. několik dní před vydáním napadeného rozhodnutí.
23. Z předloženého správního spisu je zřejmé, že se obec v návrhu ze dne 10. 2. 2020 domáhala předání vloženého majetku, majetku nabytého vlastní činností SVAKu a majetku privatizovaného s odkazem na specifikaci tohoto majetku obsaženou v návrhu smlouvy o vypořádání. Podáním ze dne 1. 1. 2021 obec svůj návrh upřesnila (rozšířila) v návaznosti na seznámení se s návrhem smlouvy o pachtu vodovodů a kanalizací ze strany Vodárenské akciové společnosti, a. s. („VAS“). Nově uvedla, že kromě majetku specifikovaného v návrhu požaduje i vydání „části vodovodu jdoucí od vodojemů v Bítovčicích 2 x 100 m³ (označované kódy MSJV6019853) k vodovodním řadům v zastavěné části obce (označované kódy MSJV6050644)“ označované oranžovou barvou v přiložené mapce. Toto upřesnění návrhu nebylo přeposláno na vědomí SVAKu a ani žalovaný se k němu v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil (např. v tom směru, že by takové dodatečné upřesnění návrhu již s ohledem

na průběh řízení nebylo možné, případně že by žalobkyně musela dodatečně zahrnutý majetek uplatnit návrhem novým).

24. Tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí na upřesnění návrhu obce z 1. 1. 2021 nijak nereagoval (např. že by takové upřesnění z určitých důvodů nepřipustil), neumožnil odpůrci vyjádřit se k tomuto upřesnění návrhu před vydáním napadeného rozhodnutí a ani v napadeném rozhodnutí nerozhodl o takto dodatečně uplatněném nároku obce na vydání části vodovodu jdoucí od vodojemů v Bítovčicích 2 x 100 m³ (označované kódy MSJV6019853) k vodovodním řadům v zastavěné části obce (označované kódy MSJV6050644), dopustil se vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí ve smyslu § 76 písm. c) s. ř. s.
25. Lze nicméně doplnit, že z nákresu obsaženého na str. 10 napadeného rozhodnutí plyne, že obec v upřesnění návrhu svůj požadavek na předání majetku doplnila i o tzv. majetek společný, který do té doby nebyl předmětem podaného návrhu. K oprávněnosti tohoto nároku obce se žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil, čímž se dopustil dílčí nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí.
26. Tyto procesní vady jsou přitom důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že absence rozhodnutí o dodatečně uplatněném nároku obce je oddělitelná od otázek, o nichž žalovaný v napadeném výroku přezkoumatelným způsobem rozhodl, soud i přes tyto dílčí vady dále hodnotit zákonnost žalobami napadených výroků rozhodnutí, jimiž žalovaný rozhodl o návrhu žalobkyně do jeho upřesnění z 1. 1. 2021.

K námitce porušení překážky věci rozhodnuté

27. Obě žalobkyně shodně namítají, že žalovaný v řízení porušil překážku věci rozhodnuté. Obec tvrdí, že její původní návrh z 24. 8. 2018 nebyl plně vyčerpán rozhodnutím ze dne 19. 5. 2019, proto musela následně uplatnit dodatečný návrh z 10. 2. 2020. SVAK uvádí, že výrokem II. a na něj navazujícími výroky IV. a VI. žalovaný rozhodl o téže věci, jako v rozhodnutí z 10. 5. 2019.
28. Podle § 48 odst. 2 správního řádu *přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.*
29. K argumentaci obce soud uvádí, že v nynějším řízení nelze zkoumat zákonnost rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2019, jímž bylo rozhodnuto o původním návrhu obce z 24. 8. 2018. Otázku, zda žalovaný v rozhodnutí z 10. 5. 2019 zcela vyčerpал původní návrh obce na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy bylo možné hodnotit pouze v řízení o žalobě podané proti rozhodnutí z 10. 5. 2019. Pokud žalobkyně nesouhlasila s rozsahem, v jakém bylo o jejím původním návrhu rozhodnuto, mohla proti rozhodnutí žalovaného z 10. 5. 2019 brojit samostatnou správní žalobou. To však obec neučinila a namísto toho podala k žalovanému dne 10. 2. 2020 nový návrh, v němž požadovala rozhodnout i o jejích dalších nárocích. Rozhodnutí z 10. 5. 2019 tak bylo přezkoumáváno pouze k žalobě SVAKu v řízení vedeném soudem pod sp. zn. 31 A 103/2019, v němž obec vystupovala jako osoba zúčastněná. V rámci tohoto řízení soud dne 20. 7. 2021 rozsudkem č. j. 31 A 103/2019-233 (potvrzeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 269/2021-47) zrušil rozhodnutí žalovaného ve výrocích I., III. a IV. a v tomto rozsahu věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Předmětem nynější věci je zákonnost jiného rozhodnutí žalovaného o návrhu obce z 10. 2. 2020. Námitky obce v tom směru, že v rozhodnutí z 10. 5. 2019 nebyl

vyčerpán celý předmět řízení, se tak s nyní napadeným rozhodnutím mijejí. Jsou proto v nynějším řízení nedůvodné.

30. Soud nicméně k námitce SVAKu dále posuzoval, zda žalovaný neporušil § 48 odst. 2 správního řádu tím, že opětovně rozhodl o právní otázce, která byla předmětem jiného správního řízení u téhož správního orgánu.
31. Žalovaný se otázkou totožnosti návrhů ze 24. 8. 2018 a 10. 2. 2020 zabýval v části IV. rozhodnutí. Na str. 9 poznamenal, že SVAK byl povinen podle čl. 8.4 a 8.5 stanov vést evidenci majetku jednotlivých obcí i majetku, který SVAK převzal do hospodaření. Evidence vedená SVAKem je však podle žalovaného „složitá, vedená pod různými čísly, i pro krajský úřad nesrozumitelná.“ Až po vydání prvního rozhodnutí o majetku z 10. 5. 2019 obec v řízení o povolení k provozování podle žalovaného zjistila, že v prvotním řízení nebyly správně označeny veškeré vodovody a kanalizace v katastrálním území obce. Připustil, že obec některý majetek v návrhu označila duplicitně. Měl však za to, že „pokud odpůrce zjistí, že mu byla stanovena povinnost předat tentýž majetek dvakrát (např. pod mírně odlišným označením), lze tuto povinnost považovat za splněnou vydáním tohoto majetku (i když byla povinnost přikázána dvakrát).“ Nikdo totiž podle žalovaného nesmí těžit ze svého nepoctivého jednání. Odvolávání SVAKu na zmatečnost evidence tak nepožívá právní ochrany, neboť tento stav způsobil SVAK svojí nečinností. Důvodnost nového návrhu obce podle žalovaného dokládá mapka tvořící součást rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze 30. 1. 2020, č. j. 63224/2019-MZE-15111, která graficky vymezuje, které části vodohospodářského majetku již byly předány obci a které nikoli.
32. Soud předně odmítá úvahy žalovaného, že v případě nejasnosti evidencí lze o tomtéž majetku rozhodnout dvakrát s tím důsledkem, že bude-li se později vydané rozhodnutí týkat majetku, u něhož již SVAKu dříve byla uložena povinnost vrátit majetek obci, lze tuto nově uloženou povinnost považovat za splněnou prvním předáním majetku obci. Jak přiléhavě poznamenal SVAK, tato argumentace zcela popírá základní zásadu, že o téže věci nelze rozhodovat opakovaně, zakotvenou v § 48 odst. 2 správního řádu. Pokud by skutečně o téže věci žalovaný rozhodl opakovaně, způsobuje to nezákonnost později vydaného rozhodnutí vydaného v téže věci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2008, č. j. 4 Ads 10/2008-63, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 Ad 9/2015-38). Tento základní princip správního řízení nelze prolomit ani konstatováním, že spor z veřejnoprávní smlouvy je materií složitou, ani poukazem na nesrozumitelnost evidence. Byla-li evidence vloženého majetku pro žalovaného nepřehledná či nesrozumitelná, měl nejasnosti v součinnosti s účastníky rozptýlit při ústním jednání nebo v rámci písemné komunikace před vydáním rozhodnutí. V každém případě však žalovaný nemohl o věci rozhodovat, pokud neměl postaveno na jisto, že nerozhoduje podruhé o téže věci jako v rozhodnutí z 10. 5. 2019, navíc v situaci, kdy SVAK v řízení namítal, že o témž nároku obce bylo již dříve rozhodnuto.
33. Ze správního spisu soud zjistil, že rozhodnutím ze dne 10. 5. 2019 žalovaný výrokem I. uložil SVAKu povinnost předat obci do tří dnů od právní moci rozhodnutí majetek specifikovaný a označený v přejímkovém listě č. 1/96 připojeném jako příloha k dohodě o převodu movitého majetku ze dne 30. 12. 1996 označeného jako „vodovodní řady v obci“ v hodnotě 3 153 000 Kč takto „rozvodné řady z trub PVC DN 110 x 5,3 mm v délce 3,542 m“ a „113 ks veřejných částí domovních přípojek z potrubí PE 32/3,4 mm, PE 32/4,3 mm a PE 40/4,3 mm včetně šoupat“. Výrokem II. zamítl návrh na určení vlastnického práva

obce k majetku označenému ve výroku I. Výrokem III. dále SVAKu uložil předat obci originály majetkové a provozní evidence vodovodů a kanalizací uvedených ve výroku I. ve lhůtě 3 dnů od právní moci rozhodnutí. Výrokem IV. uložil SVAKu povinnost zaplatit obci náhradu nákladů řízení.

34. V nyní napadeném rozhodnutí žalovaný ve výroku II. rozhodoval rovněž o tzv. vloženém majetku, tj. majetku SVAKu nabytého vkladem obce. SVAKu uložil předat obci vodohospodářský majetek specifikovaný v návrhu smlouvy o majetkovém vypořádání z 27. 1. 2015 pod číslem MSJV605064 specifikovaný v tabulkách s názvem Bítovčice – stavby/liniové prvky – vodovodní potrubí – vklad obce a Bítovčice – stavby/liniové prvky – V přípojky – vklad obce. K témuž majetku pak výrokem IV. určil, že obci od data vykonatelnosti rozhodnutí svědčí vlastnické právo a výrokem VI. SVAKu přikázal předat obci originály majetkové a provozní evidence vodovodů a kanalizací do 3 dnů od právní moci rozhodnutí.
35. Ze správního spisu je dále zřejmé, že dohodou o převodu movitého majetku z 30. 12. 1996 obec převedla do vlastnictví SVAKu majetek „vodovodní řady v obci“ specifikovaný v přejímkovém listu č. 1/96 o hodnotě 3 153 000 Kč. Podle přejímkového listu se do správy SVAK převedl majetek „rozvodné řady z trub PVC DN 110 x 5,3 mm v délce 3,542 m“ a „113 ks veřejných částí domovních přípojek z potrubí PE 32/3,4 mm, PE 32/4,3 mm a PE 40/4,3 mm včetně šoupat“ o pořizovací ceně 3 153 000 Kč. Podle čl. 3.1.3 návrhu smlouvy o majetkovém vypořádání měl SVAK převést na obec mj. majetek, který byl obcí vložen do SVAKu v době členství. Předmětný majetek byl specifikován v příloze č. 3 smlouvy a jeho hodnota ke dni 31. 12. 2014 činila 6 385 088,56 Kč. Z rekapitulace připojené k návrhu dohody plyne, že smlouvou o majetkovém vypořádání je řešen majetek nabytý vlastní činností SVAKu, majetek nabytý vkladem obce a majetek privatizovaný. Majetek nabytý vkladem obce vodovodní řady Bítovčice byl označen č. MSJV6050644 a jeho pořizovací cena činila 3 153 000 Kč. Takto je vložený majetek označen rovněž v příloze č. 3, str. 1/3. Tabulka označená Bítovčice – stavby/liniové prvky – vodovodní potrubí – vklad obce na str. 2/3 přílohy č. 3 pak konkretizuje převáděné vodovodní potrubí o celkové hodnotě 6 317 624,48 Kč a tabulka označená Bítovčice – stavby/liniové prvky – V přípojky – vklad obce na str. 3/3 přílohy č. 3 specifikuje předávané vodovodní přípojky o hodnotě 67 464,08 Kč. Celkem tedy hodnota převáděného vloženého majetku k 31. 12. 2014 činí 6 385 088,56 Kč.
36. Z výše uvedeného podle soudu plyne, že majetek, o němž žalovaný rozhodoval ve výrocích II., IV. a VI. napadeného rozhodnutí, je totožný s majetkem, o němž žalovaný rozhodl již v rozhodnutí z 10. 5. 2019. V obou případech se totiž jedná o majetek vložený obcí do majetku SVAKu na základě dohody o převodu majetku z 30. 12. 1996 s pořizovací cenou 3 153 000 Kč. Jiné označení tohoto majetku v nyní napadeném rozhodnutí poukazem na přílohu č. 3 návrhu smlouvy o majetkovém vypořádání nic nemění na tom, že jde o majetek totožný – vodovodní potrubí a vodovodní přípojky předané obcí do vlastnictví SVAKu 30. 12. 1996 na základě přejímkového listu č. 1/96, jehož hodnota k 31. 12. 2014 činila 6 385 088,56 Kč.
37. Odkaz žalovaného na mapku předloženou VAS obci v rámci provozování vodovodů nemůže být určující při specifikaci vloženého majetku, který obec do SVAKu vložila při vstoupení do svazku. Pro tuto skutečnost je rozhodující obsah dohody z 30. 12. 1996 a obsah přejímkového listu č. 1/96. Těmito listinám ostatně plně odpovídá i návrh vypořádací

smlouvy zpracovaný SVAKem v lednu 2015. Jak správně poukazoval SVAK, žádné pozdější dokumenty, kterými by obec převedla svůj majetek na SVAK, v řízení předloženy nebyly. Je tak nutné vycházet z dokumentů obsažených ve správním spise.

38. Pokud tedy žalovaný v nynějším rozhodnutí opětovně rozhodoval o témže majetku jako v rozhodnutí z 10. 5. 2019, postupoval v rozporu s § 48 odst. 2 správního řádu. Tato procesní vada způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí ve výrocích II., IV. a VI. [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].
39. Námitka nerespektování překážky věci rozhodnuté je důvodná.
40. Vzhledem k tomu, že výroky II., IV. a VI. bylo žalovaným rozhodnuto podruhé o témže návrhu obce v rozporu s § 48 odst. 2 správního řádu, soud se nemohl zabývat věcnou správností úvah žalovaného o nároku obce na převedení vlastnického práva k vloženému majetku. Tato otázka je primárně řešena v řízení o původním návrhu obce z 24. 8. 2018, který soud přezkoumává v řízení vedeném pod sp. zn. 31 A 103/2019.

V. B) K námitce nesprávného posouzení nároků na předání majetku nabytého vlastní činností SVAKu a privatizací

41. Z hlediska podmínek řízení soud přezkoumal žalobu proti všem výrokům napadeného rozhodnutí. Obec zpochybňovala zákonnost výroků I., III. V. a VII., SVAK zákonnost výroků II., IV. a VI. Soud dále zohlednil skutečnost, že proti výroku VII. o nákladech řízení není přípustné odvolání (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2022, č. j. 4 Afs 152/2020-41), proto v reakci na rozhodnutí rozšířeného senátu připustil doplnění žaloby obce ze 6. 12. 2022 o výrok VII. napadeného rozhodnutí (původně věc vedena pod sp. zn. 31 A 3/2023 a usnesením ze dne 6. 2. 2023, č. j. 31 A 3/2023-21, byla připojena k nynější věci projednávané pod sp. zn. 30 A 24/2021). Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 19. 4. 2021, č. j. MV-34123-8/ODK-2021, ve věci odvolání proti výroku VII. napadeného rozhodnutí o nákladech řízení bylo rozsudkem soudu ze dne 24. 1. 2023, č. j. 31 A 76/2021-168, prohlášeno za nicotné.
42. Jádrem sporu v projednávané věci je povaha nároků obce z titulu vystoupení ze svazku obcí (SVAKu). V této věci jde přitom konkrétně o nárok obce vyplývající z čl. 12.6 stanov ve vztahu k majetku uvedenému v přejímkovém listu č. 1/96 připojenému jako příloha dohody o převodu movitého majetku ze dne 30. 12. 1996 označeného jako „vodovodní řady v obci“ a dále o nárok obce na předání majetku nabytého vlastní činností SVAKu a majetku nabytého privatizací.
43. Relevantní právní úpravu obsahuje předně zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Podle jeho § 49 odst. 1 mají obce právo být členy dobrovolného svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Podle § 50 odst. 2 písm. h) téhož zákona platí, že přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí jsou jeho stanovy, v nichž musí být uvedeny podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu.
44. Článek 12 stanov SVAKu s názvem „Podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj“ zakotvuje v bodě 4 písm. a) právo obce ze svazku vystoupit podle projevu své vůle na základě rozhodnutí zastupitelstva obce, které bude doručeno předsednictvu do 14 dnů od rozhodnutí zastupitelstva. Dále stanovuje: „Smlouvy o finančním vypořádání mezi vystupující obcí a svazkem musí být vypořádány nejpozději do 1 měsíce ode dne zániku členství. Pokud nedojde k uzavření smlouvy o majetkovém vypořádání v daném termínu z důvodů na

straně vystupující obce, zaplatí obec smluvní pokutu ve výši ročního členského příspěvku pro příslušný rok. Pokud nedojde k uzavření smluv z důvodů ze strany svazku, je svazek povinen plnit povinnosti dané stanovami tak, jako by byla vystupující obec právoplatným členem svazku...

45. V čl. 12.6 stanovy (ve změněné verzi ze dne 12. 12. 2006) řeší vrácení majetku vystupující obci následujícím způsobem: „Vystoupí-li obec dle čl. 12.4, písm. a) ze svazku, je svazek povinen obci vrátit vložený majetek a majetek, který byl do svazku převeden dle privatizačního projektu, včetně technického zhodnocení na tomto majetku provedeném a majetek pořízený pro potřeby obce s jejím finančním příspěvím, avšak bez podílu na společném zařízení vodovodů a kanalizací, jehož seznam je uveden v příloze č. 2 stanov. Tento majetek je nedělitelný a zůstává majetkem svazku. Seznam společného majetku nelze rozšířit o další majetek bez souhlasu zastupitelstva obce, o jejíž majetek by se seznam rozšiřoval.“
46. Podle čl. 12.7 Stanov u místního infrastrukturního majetku, který byl vybudován a vložen do svazku v době členství obce ve svazku, „musí obec provést při vystoupení ze svazku finanční vypořádání v závislosti na zdrojích, ze kterých bylo vodárenské nebo kanalizační zařízení vybudováno. Obec je povinna finančně vypořádat jen tu část, kterou na vybudování zařízení přispěl svazek nad podíl investičních prostředků příslušející obci dle vloženého majetku. V případě, že náklady na pořízení věci byly hrazeny z úvěru, uhradí vystupující obec i úroky z tohoto úvěru. Dále je obec povinna poukázat svazku finanční prostředky ve výši DPH, vyměřené v souvislosti s převodem místního infrastrukturního majetku.“
47. Článek 12.8 Stanov řeší situaci, kdy je společný infrastrukturní majetek zatížen úvěrem. Tehdy musí vystupující obec „uhradit svazku zbývající část úvěru, jímž je tento majetek zatížen. Podíl obce bude vypočten takto: zůstatková hodnota úvěru včetně úroku se vydělí celkovým počtem obyvatel všech členských obcí svazku a tato částka se vynásobí počtem obyvatel vystupující obce.“
48. Co se týká dosavadní judikatury správních soudů, v první řadě z ní vyplývá, že žalovaný krajský úřad měl pravomoc v dané věci rozhodnout. Vypořádání majetkového podílu obce ve SVAKu představuje její nárok vycházející z právních vztahů založených na základě veřejného práva a vyplývající z veřejnoprávní smlouvy. O takovém nároku je příslušný rozhodnout správní orgán, nikoli soud v civilním řízení (§ 169 odst. 1 písm. b) správního řádu, § 4 odst. 1 s. ř. s., srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014-187, a ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, č. 3725/2018 Sb. NSS, 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].
49. Pokud jde o formu rozhodnutí, žalovaný rozhodl zcela v intencích dosavadní judikatury Krajského soudu v Brně. Vycházel z toho, že jeho úkolem je konstitutivně stanovit, zda má navrhovatel nárok na finanční vypořádání a v jaké výši. Toto východisko se však ukázalo jako chybné.
50. K tomu je nutno na vysvětlení uvést, že obcí, které vystoupily ze SVAKu, bylo více. Krajský úřad Kraje Vysočina i Krajský soud v Brně se již několikrát zabývaly nároky na majetková a finanční vypořádání, které tyto obce uplatnily vůči SVAKu či které si SVAK nárokoval na nich. Jde ale o složitou problematiku, která je nová jak pro úřady, tak pro správní soudy. Právní názory na ni se tříbí teprve v reakci na úkony účastníků řízení a mnohdy až Nejvyšší správní soud dává všem zúčastněným definitivní odpověď na zcela zásadní otázky, od nichž se odvíjí veškeré další kroky. Právě k tomu došlo i v nedávné době.

51. Krajský soud v Brně dosud zastával názor, že stanovy svazku v nynějším případě nezakládají přímé nároky obcí a SVAKu, nýbrž stanovují toliko pravidla pro vzájemné vypořádání. Teprve rozhodnutí žalovaného konstituuje nárok na zaplacení příslušné částky oproti převedení vodohospodářského majetku či přikázání takového majetku do vlastnictví obce (srov. rozsudek ze dne 23. 6. 2021, č. j. 31 A 120/2019-404, bod 35, nebo č. j. 31 A 103/2019-244). Avšak Nejvyšší správní soud dospěl k odlišnému závěru. Nárok na vrácení (části) vloženého majetku podle něj zakládají vystoupivší obci přímo stanovy svazku. K vypořádání majetku ale podle Nejvyššího správního soudu musí vždy dojít smlouvou, jelikož to je jediný způsob, který předvídají stanovy. Brání-li některá ze smluvních stran uzavření takové smlouvy, může žalovaný na základě návrhu druhé ze stran rozhodnout o nahrazení projevu vůle, tj. o povinnosti uzavřít smlouvu, obdobně jako v občanském soudním řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 6 As 269/2021-47, a ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 224/2021-182).
52. V týchž rozsudcích pak Nejvyšší správní soud korigoval i názor krajského soudu, že pravidla pro majetkové a finanční vypořádání obsažená ve stanovách spolu úzce souvisejí a musí se uplatňovat společně. Krajský soud měl za to, že žalovaný nemůže izolovaně rozhodovat o převodu vlastnického práva k majetku, aniž by zároveň uložil obci zaplatit SVAKu částku vyplývající z čl. 12.7 a 12.8 stanov, a opačně – nelze určit výši finančního vypořádání, dokud není jasné, jaký majetek se má vrátit obci a jaký zůstává SVAKu. Samostatné vypořádání dílčí části majetku by mělo být vyhrazeno jen pro výjimečné situace, například objeví-li se dodatečně nevypořádaný majetek (srov. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 24. 10. 2019, č. j. 29 A 83/2013-466, bod 41, ze dne 23. 3. 2023, č. j. 62 A 154/22020-184, bod 52, či výše citovaný rozsudek č. j. 31 A 120/2019-404, bod 36). Nejvyšší správní soud uznal, že finanční vypořádání s vypořádáním majetkovým souvisí a nepochybně by v obecné rovině bylo vhodnější a přehlednější tyto závazky vypořádat v jednom řízení. Avšak zdůraznil, že ze znění stanov nevyplývá, že by se jednalo o vzájemně podmíněné závazky, a tedy by muselo vždy dojít ke komplexnímu vypořádání jedinou smlouvou. „*Není tudíž vyloučeno, aby se stěžovatel domáhal v jednom sporu pouze uzavření smlouvy o převodu vlastnického práva k majetku dle čl. 12.6 stanov. Splnění této povinnosti svazkem není podmíněno splněním žádné povinnosti obcí. Závazky obce vůči svazku podle čl. 12.7 či 12.8 stanov mohou být předmětem jiné smlouvy*“ (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 224/2021-182).
53. Jen pro úplnost upozorňuje krajský soud i na nejnovější rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 10 As 350/2022-56, který dovodil neplatnost dohod o převodu hmotného majetku uzavřených mezi obcí a SVAKem za situace, kdy nedošlo k jejich schválení zastupitelstvy obcí.
54. Z výše uvedeného je zřejmé, že napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát již z toho důvodu, že podle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu (citované výše) nemohl žalovaný rozhodovat o majetkových nárocích obce konstitutivním rozhodnutím (a přiznat jí nárok na vydání majetku, resp. částečně její návrh na vydání konstitutivního rozhodnutí zamítnout). Majetkové i finanční vypořádání je podle stanov svazku primárně věcí dohody mezi vystupující obcí a SVAKem. Pokud se dohodu nepodaří uzavřít, může žalovaný k návrhu jedné ze stran nahradit projev vůle druhé strany, tedy akceptovat za ni navrženou dohodu o finančním vypořádání (popř. přímo určit obsah smlouvy, k tomu viz níže). I toto rozhodnutí se vydává ve sporném řízení podle § 141 odst. 1 správního řádu. Ovšem podrobnější pravidla posouzení věci ve správním právu chybí a nezbude, než si

vypomoci civilním právem (na základě § 170 správního řádu občanským zákoníkem, na základě analogie případně též občanským soudním řádem). Pokud tedy žalovaný rozhodoval o návrhu obce na vydání majetku formou konstitutivního rozhodnutí, dopustil se vady řízení, která má za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.; obdobně viz i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2023, čj. 62 A 6/2021-138).

55. Zde by mohl tento rozsudek skončit. Ukazuje se, že návrh obce byl právně nepřipustný (byť to jistě nebylo na první pohled zjevné) a celé řízení tak bylo od počátku vedeno chybně. Věc se tak ocitá znovu na samém začátku. Bylo by proto předčasné hodnotit závěry, k nimž žalovaný dospěl v procesně vadném rozhodnutí. Přesto ale cítí soud potřebu dát krajskému úřadu v tomto nelehkém případě alespoň základní přehled otázek, které si bude muset v novém řízení ujasnit, a dále připomenout právní názory, které již v rozhodnutích soudu zazněly, s vyjasněním, které z těchto názorů platí i nadále a které jsou naopak s nově přijatým náhledem Nejvyššího správního soudu neslučitelné (jak učinil např. již v rozsudku ze dne 31. 5. 2023, sp. zn. 30 A 84/2021).
56. Nejprve bude muset krajský úřad vyřešit otázku, jak má naložit s podaným návrhem. Má jej bez dalšího zamítnout jako nepřipustný a nechat na obci, zda podá návrh nový, nebo jí má umožnit, aby svůj stávající návrh jen upravila v intencích aktuální judikatury (např. tak, že požaduje nahrazení projevu vůle SVAKu se smlouvou o finančním vypořádání, jejíž text vypracuje a k návrhu připojí)? Záleží samozřejmě i na postoji samotné obce, zda bude chtít svůj návrh změnit, nebo zda setrvá na návrhu tak, jak byl podán.
57. Pokud obec svůj návrh upraví nebo podá nový, znějící na nahrazení projevu vůle či určení obsahu smlouvy, bude si možná krajský úřad klást otázku, zda je vůbec povinen o něm rozhodnout. Nemohl by obec odkázat na obecný soud? Nikoliv. Krajský soud již dříve vyslovil jednoznačný závěr, že pod „spor z veřejnoprávní smlouvy“ je třeba zahrnout *„i otázku požadavku na nahrazení projevu vůle, která má svůj původ právě ve veřejnoprávní smlouvě, tedy která souvisí s uvedenými (dílčími) nároky z takové smlouvy“* (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2021, čj. 29 A 19/2019-278, bod 29). Na tomto názoru soud setrvává i nadále.
58. Odpověď na první procesní otázku (zda připustit změnu návrhu) se může ukázat jako klíčová zejména s ohledem na možnou námitku promlčení vznesenou v předcházejícím správním řízení. Úprava návrhu by vedla k zachování původního data jeho podání. Může mít ale námitka promlčení vůbec šanci na úspěch? Soud v minulosti tvrdil, že nikoliv (srov. výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 103/2019-244, nebo rozsudek č. j. 62 A 154/2020-177, bod 41). Vycházel ovšem vycházel z předpokladu, že nárok na vypořádání s vystupující obcí nezakládají účastníkům právního vztahu stanovy, nýbrž až jejich vzájemná dohoda či konstitutivní rozhodnutí správního orgánu. Promlčecí lhůta tak před uzavřením dohody či nabytím právní moci konstitutivního rozhodnutí vůbec nemůže začít běžet. Nejvyšší správní soud však dospěl k opačnému závěru, tedy že nárok na vypořádání ze stanov přímo vyplývá. Promlčení tak rozhodně nelze předem vyloučit, přinejmenším ne na základě argumentů, které krajský soud dosud použil. Ostatně i sám krajský soud se v jiném případě, kde šlo o nahrazení projevu vůle obce vystupující ze SVAKu se smlouvou o finančním vypořádání, vyjádřil v tom smyslu, že o promlčení nároku na uzavření takové smlouvy uvažovat lze (srov. rozsudek č. j. 29 A 19/2019-278, body 44-47). Jestliže by tedy námitka promlčení byla vznesena, bylo by nutné se s otázkou

promlčení přesvědčivě vypořádat (mj. zhodnotit ji i v kontextu možného rozporu s dobrými mravy).

59. Pokud jde o použitelnou právní úpravu, ani v občanskoprávních předpisech nenajdeme ustanovení, které by se zabývalo přímo nahrazením projevu vůle či určením obsahu smlouvy mezi dobrovolným svazkem obcí a jeho vystupujícím členem. Nezbude tedy než použít ustanovení svou povahou nejbližší, konkrétně upravující smlouvu o smlouvě budoucí (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1091-1092). Inspirativní v tomto směru může být postup Nejvyššího soudu, který přikázal nižším soudům, aby tato ustanovení analogicky aplikovaly na spor o uzavření dohody vlastníků provozně souvisejících kanalizací (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2020, sp. zn. 33 Cdo 1109/2018, kde šlo o spor mezi SVAKem a vystoupivším městem Jihlavou).
60. Klíčová se ovšem jeví otázka, jaká civilní úprava bude na toto rozhodování dopadat – zda starý, či nový, tj. nyní účinný občanský zákoník (tedy zda zákon č. 40/1964 Sb., či zákon č. 89/2012 Sb.). Zejména se to projeví při hodnocení návrhu smlouvy. Ten totiž nemusí být z pohledu krajského úřadu perfektní – může obsahovat nedůvodné nároky, nepřípustná smluvní ujednání nebo může vykazovat nejrůznější formální chyby. Jak se má v takové situaci krajský úřad zachovat? Má návrh zamítnout s tím, že kvůli vadám smluvního návrhu nemůže projev vůle druhé strany nahradit? Nebo má svůj předběžný náhled sdělit navrhovateli a umožnit mu svůj návrh upravit? Či má dokonce v součinnosti se stranami určit obsah smlouvy sám?
61. Zjednodušeně řečeno, starý občanský zákoník předpokládal, že již při sjednání smlouvy o smlouvě budoucí se strany dohodly na podstatných náležitostech budoucí smlouvy, takže soud pak již pouze nahradil projev vůle jedné ze stran na hotové smlouvě. Naproti tomu podle nyní účinného občanského zákoníku postačí, pokud si strany ujednají obsah smlouvy o smlouvě budoucí alespoň obecným způsobem. Chybějící ustanovení pak může doplnit soud, neboť ten se neomezuje jen na nahrazení projevu vůle, ale určí obsah smlouvy podle účelu, který má uzavření budoucí smlouvy zřejmě sledovat, přičemž vychází z návrhů stran a přihlédne se k okolnostem, za kterých byla smlouva o smlouvě budoucí uzavřena, jakož i k tomu, aby práva a povinnosti stran byly poctivě uspořádány (§ 1787 odst. 2 občanského zákoníku; pro podrobnější výklad srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2023, č. j. 5 As 1/2022 - 125, body 38-45).
62. Časovou působností občanského zákoníku v nynější situaci se judikatura správních soudů dosud nezabývala. Jako první si ji tudíž bude muset ujasnit krajský úřad. Vezme v úvahu mj. i výjimečnost situace, kdy se civilní předpisy upravující smlouvu o smlouvě budoucí aplikují na vystoupení obce z dobrovolného svazku na základě analogie. S tím strany právního vztahu v době jeho vzniku těžko mohly počítat. Tomu ostatně odpovídá „kvalita“ jejich smluvního ujednání v té části stanov, která se týká majetkového a finančního vypořádání při ukončení členství.

V. C) K náhradě nákladů správního řízení

63. Obec i SVAK zpochybňovali dále zákonnost výroku VII. o náhradě nákladů řízení.
64. Žalovaný k nákladům správního řízení shrnul, že obec byla úspěšná ve výrocích II., IV. a VI. a SVAK ve výrocích I., III. a V. Oba účastníci řízení tak byli úspěšní ve zhruba stejné části řízení (cca v jedné polovině), proto uzavřel, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

65. Soud obecně podotýká, že při posuzování toho, v jakém poměru jsou účastníci řízení úspěšní (nejde-li o zjevný plný úspěch), správní orgán disponuje určitou mírou správního uvážení. V nynější věci je však stěžejní, že ani jeden z výroků I. – VI. napadeného rozhodnutí v soudním přezkumu neobstály z důvodu procesních pochybení. Neobstojí-li způsob rozhodnutí věci žalovaným, je nutno zrušit jako akcesorický i výrok o nákladech správního řízení. Výrok o nákladech řízení závisí na výroku ve věci samé, a proto musí následovat jeho osud (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. I. ÚS 2625/21 či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2013, čj. 44 A 12/2013-21). Navíc ve sporném řízení je povinnost hradit náklady řízení závislá na úspěchu ve věci (§ 141 odst. 11 správního řádu), který nyní nelze předjímat. Žalovaný tedy musí v novém řízení rozhodnout znovu i o jeho nákladech.
66. Ani výrok VII. napadeného rozhodnutí tak v soudním přezkumu neobstojí.

VI. Závěr a náklady řízení

67. Soud z výše uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí (ve všech jeho výrocích) pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
68. Co se týče listin přikládaných žalobci k jejich podáním nad rámec správního spisu, ty soud nepovažoval za nezbytné pro rozhodnutí o podaných žalobách. 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.
69. Výroky II. a III. bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Obec i SVAK dosáhli v řízení plného úspěchu (k jejich argumentaci byly zrušeny příslušné výroky rozhodnutí žalovaného napadené jejich žalobou), proto mají nárok na plnou náhradu nákladů vůči žalovanému. Odměna jejich advokátů a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
70. V případě obce se jednalo o čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, vyjádření z 24. 10. 2021 a doplnění z 6. 12. 2022 ve věci původně vedené pod sp. zn. 31 A 3/2023) ve výši 4 × 3 100 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)] a čtyři režijní paušály s těmito úkony spojenými dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 4 × 300 Kč; celkem tedy 13 600 Kč. Protože advokátka obce je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 2 856 Kč odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Obci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy byla žalobci a) vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 19 456 Kč.
71. V případě SVAKu se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby) ve výši 2 × 3 100 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)] a dva režijní paušály s těmito úkony spojenými dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 2 × 300 Kč; celkem tedy 6 800 Kč. Zástupce SVAKu ve vyčíslení nákladů řízení z 30. 9. 2021

požadoval i náhradu nákladů řízení za poradu s klientem před podáním žaloby; uskutečnění této porady však nebylo nijak doloženo, proto soud SVAKu za tento úkon náhradu nákladů řízení nepřiznal. Protože advokát SVAKu je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1428 Kč odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). SVAKu dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu. Celkem tedy byla žalobci b) vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. května 2023

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu