



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Sylva Šiškeové a Mgr. Eva Šonkové v právní věci žalobkyně: **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s.**, 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 osoby zúčastněné na řízení: **obec Bítovčice**, se sídlem Bítovčice 124, zast. Mgr. Petrem Šmídem, advokátem se sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 1. 2020, č. j. 63224/2019-MZE-15111, sp. zn. 56VH22661/2019-15111, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2022, č. j. 62 A 50/2020-85,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 4 114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Vojáčka, advokáta.

**Odůvodnění:**

### **I. Vymezení věci**

[1] Předmětem tohoto řízení je přezkum rozhodnutí, jímž bylo žalobkyni (dále též „společnost“) zrušeno povolení provozovat vodohospodářský majetek. Předběžnou otázkou

je určení vlastnického práva k tomuto majetku. Přijatý závěr bude určující pro posouzení, zda bylo povolení zrušeno v souladu se zákonem.

[2] Obec Bítovčice (dále též „obec“; před krajským soudem vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení, v řízení o kasační stížnosti je stěžovatelkou) se od 90. let minulého století účastnila dobrovolného svazku obcí nazvaného Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO (dále „svazek“). Hlavním účelem svazku je zabezpečení zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod měst, městysů a obcí v něm sdružených. Svazek mj. hospodáří s vodohospodářským majetkem. Ke dni 1. 1. 2015 obec ze svazku vystoupila.

[3] Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 16. 10. 2019 zrušil společnosti povolení provozovat vodohospodářský majetek specifikovaný ve výroku I rozhodnutí (3 542 m vodovodu a vodovodní řad). Po vystoupení ze svazku totiž vlastní vodohospodářský majetek obec a nikoli svazek. Poté, co obec vystoupila ze svazku, nesplňovala společnost nadále jednu z podmínek povolení k provozování vodohospodářského majetku. S obcí jako vlastníkem tohoto majetku totiž neměla společnost uzavřenou provozní smlouvu. Proti rozhodnutí krajského úřadu podala společnost odvolání, které žalovaný zamítl nyní napadeným rozhodnutím. Společnost se proti rozhodnutí žalovaného bránila u Krajského soudu v Brně, který toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud vyšel ze svého rozsudku ze dne 20. 7. 2021, č. j. 31 A 103/2019-233, kterým zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 10. 5. 2019, č. j. KUJI 36591/2019. Krajský úřad jím rozhodoval o návrhu obce Bítovčice (nynější stěžovatelky) na určení vlastnického práva a na vydání majetku z titulu vypořádání majetkových práv z důvodu ukončení členství obce ve svazku. Spor byl kvalifikován jako spor z veřejnoprávní smlouvy (zakladatelské smlouvy svazku) podle § 169 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Krajský úřad rozhodl, že svazek byl povinen předat obci vodohospodářský majetek a že návrh obce na určení vlastnického práva k vodohospodářskému majetku se zamítá.

[5] Krajský soud v rozsudku č. j. 31 A 103/2019-233 uvedl, že rozhodnutí krajského úřadu vypořádává určitý majetek ve vlastnictví svazku tak, aby byl předán obci (tj. aby bylo na obec převedeno vlastnické právo). Převest vlastnické právo lze pouze konstitutivním výrokem. Úkolem krajského úřadu není jen deklarovat povinnosti uvedené ve stanovách, nýbrž komplexně vypořádat majetkovou účast obce ve svazku a tím nahradit smlouvu o majetkovém vypořádání. Obsahem dotčené smlouvy přitom není jen deklarace existujících povinností, ale i konstituování nových práv a povinností včetně převodu vlastnického práva. Vypořádat majetek mezi svazkem a obcí lze buď smlouvou o majetkovém vypořádání nebo konstitutivním rozhodnutím žalovaného o vypořádání majetku. Na svazek bylo převedeno výhradní vlastnické právo a obci nezůstalo holé vlastnictví. Pouhým vystoupením ze svazku obec vlastnické právo zpět nenabyla. Stejně tak je nenabyla rozhodnutím krajského úřadu ze dne 10. 5. 2019 ani předáním majetku svazkem podle protokolu ze dne 16. 5. 2019.

[6] Tyto závěry následně korigoval Nejvyšší správní soud (NSS) v rozsudku ze dne 30. 3. 2023, č. j. 6 As 269/2021-47 (tento rozsudek byl vydán později než nyní napadený rozsudek krajského soudu). NSS dospěl k závěru, že k vypořádání majetku musí dojít smlouvou, což je jediný způsob, který předvídají stanovy. Brání-li některá ze smluvních stran

pokračování

uzavření smlouvy, žalovaný může rozhodnout o nahrazení projevu vůle, tj. o povinnosti uzavřít smlouvu.

[7] V nyní projednávané věci krajský soud uvedl, že správní orgány při posouzení, zda jsou splněny podmínky pro zrušení povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace, nemohly vycházet z předpokladu, že svazek pozbyl vlastnické právo k dotčenému vodohospodářskému majetku. Tento závěr je předčasný a v návaznosti na závěry rozsudku krajského soudu č. j. 31 A 103/2019-233 neobstojí. Protože vlastnické právo k vodohospodářskému majetku náleží svazku a ne obci, zrušily správní orgány povolení žalobkyně tento majetek provozovat v rozporu se zákonem. Společnost měla uzavřenou provozní smlouvu s vlastníkem vodohospodářského majetku (svazkem) a nemusela ji mít uzavřenou s obcí. Majetkové vypořádání obce po vystoupení ze svazku obcí je nárokem z veřejnoprávní smlouvy a rozhoduje o něm správní orgán.

[8] Krajský soud shledal, že závěr o neplatnosti dohody o převodu hmotného majetku ze dne 30. 12. 1996 kvůli chybějícímu schválení zastupitelstvem obce není skutkově podložen a v této části je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Jde o předběžnou otázku, kterou je třeba vyřešit ve sporu z veřejnoprávní smlouvy za účelem komplexního majetkového vypořádání mezi svazkem a obcí. Proto krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

## II. Kasační stížnost a další podání

[9] Obec jako stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybnila platnost dohody o převodu hmotného majetku. Obec namítla, že v rozporu se zákonem podepisoval dohodu starosta bez schválení zastupitelstvem, a proto je neplatná. Nebyla splněna ani zákonná podmínka, aby byl záměr zveřejněn po dobu nejméně 30 dnů od projednání věci v orgánu obce. Obec také namítla, že k dohodě byl připojen protokol o předání vodohospodářského majetku obce. V něm bylo uvedeno, že majetek se předává svazku do *správy*, nikoli do *vlastnictví*. Za návrhy dohod je odpovědný svazek a jejich sporný obsah má proto být vykládán v jeho neprospěch. Záměru převést vodohospodářský majetek pouze do *správy* (a ne do *vlastnictví*) svazku nasvědčuje i to, že dohody neschválilo zastupitelstvo obce. Stěžovatelka se nechtěla vzdát vodohospodářského majetku ve prospěch svazku, ale měla v úmyslu mu jej pouze svěřit ke správě.

[10] Rozhodnutí správních orgánů jsou podle obce přezkoumatelná. Správní orgány totiž provedly šetření v archivu ohledně souhlasu zastupitelstva s dohodami v případě obce Luka nad Jihlavou, ze kterého vyplývá, že dohody o převodu hmotného majetku uzavírané do roku 2000 neschvalovala zastupitelstva členských obcí. Zároveň jde o tzv. negativní tvrzení, které se zpravidla nedokazuje.

[11] Obec dále nesouhlasí s výkladem právního jednání a ve stanovách použitého termínu *vrátit*, jak jej učinil krajský soud. Tento pojem potvrzuje, že obce vlastnické právo k majetku nikdy nepozbyly. Podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, obec s účinností od 1. 1. 2001 nevkládala majetek do vlastnictví svazku, nýbrž do hospodaření a zůstávala vlastníkem. I když tato právní úprava nabyla účinnosti po podpisu nyní posuzované dohody, je třeba zohlednit důvody jejího přijetí. Zákon o rozpočtových

pravidlech zohlednil nekalou praxi svazků obcí, resp. provozovatelů vodohospodářské infrastruktury.

[12] Dále obec namítla, že svazek v reakci na rozhodnutí žalovaného vrátil majetek předávacím protokolem ze dne 16. 5. 2019. Krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že i konkludentní projev vůle svazku bude stačit k tomu, aby obec k této části majetku nabyla zpět vlastnické právo v plném rozsahu.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil se všemi klíčovými argumenty obce. I podle něj jsou dohody o převodu hmotného majetku neplatné, neboť je neprojednalo zastupitelstvo obce. Protože svazek nikdy vodohospodářský majetek nevlastnil, nemohl předávacím protokolem převést vlastnické právo. Podle žalovaného měl krajský soud vycházet i z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 26 Cdo 4497/2017-337. Pro podobné situace je totiž vhodný institut holého vlastnictví.

[14] Ke kasační stížnosti se vyjádřila i společnost. Souhlasí s krajským soudem, že splňuje předpoklady pro provozování vodohospodářského majetku. To plyne zejména z posouzení vlastnického práva, které náleží svazku a ne obci. Otázku vlastnického práva již pravomocně vyřešil správní orgán. Z dosud zjištěného skutkového stavu neplyne neplatnost dohody ze dne 30. 12. 1996. Tvzení obce není skutkově podloženo. Obec měla zpochybnit platnost dohody v řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí o předání majetku, nikoli až v kasační stížnosti.

[15] Společnost nesouhlasila ani s tím, že svazek převedl vlastnické právo k vodohospodářskému majetku předávacím protokolem ze dne 16. 5. 2019. Vlastnictví k nemovité věci se nabývá písemnou smlouvou s podpisy obou stran na jedné listině, nikoli rozhodnutím správního orgánu a jednostranným předávacím protokolem, v němž svazek navíc výslovně vyloučil, že by obci převáděl vlastnické právo.

[16] K vyjádřením žalovaného a společnosti zaslala obec repliku. Upřesnila, že nedostatek souhlasu zastupitelstva s dohodami v případě obce Luka nad Jihlavou prokazuje obecnou praxi svazku. Ten obcím předkládal návrhy dohod, nepožadoval však projednání zastupitelstvem.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[18] Hlavní kasační argumentace se týká platnosti dohody o převodu hmotného majetku ze dne 30. 12. 1996. NSS vyšel z rozsudku svého desátého senátu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 10 As 350/2022-56, který se také zabýval zrušením povolení k provozování vodohospodářského majetku společností. Pouze se jednalo o jinou obec (městys Luka nad Jihlavou). Nyní projednávané věci se týká také rozsudek ze dne 30. 3. 2023, č. j. 6 As 269/2021-50. NSS jím přezkoumal již citovaný rozsudek krajského soudu č. j. 31 A 103/2019-233 týkající se sporu z veřejnoprávní smlouvy ohledně vypořádání majetku v důsledku vystoupení nynější stěžovatelky ze svazku. NSS kasační stížnost zamítl a pouze korigoval některé závěry rozsudku č. j. 31 A 103/2019-233. Konstatoval, že ze

pokračování

zákona ani ze stanov neplyne pravomoc správního orgánu ve sporném řízení vypořádávat majetek mezi sdružením obcí a obcí, která ze sdružení vystoupila, konstitutivním rozhodnutím. Majetek musí být vypořádán smlouvou, což je jediný způsob, který předvídají stanovy. Brání-li některá ze smluvních stran uzavření smlouvy, žalovaný může rozhodnout o nahrazení prohlášení (projevu) vůle, tj. o povinnosti uzavřít smlouvu (obdobně jako v občanském soudním řízení).

[19] Podle obce je dohoda o převodu hmotného majetku ze dne 30. 12. 1996 neplatná. Neschválilo ji totiž zastupitelstvo a záměr nebyl zveřejněn po dobu nejméně 30 dnů od projednání v orgánu obce. Obec také namítla, že závěry správních orgánů o neplatnosti dohody vychází z místního šetření, při němž oprávněná úřední osoba v archivu vyhledala, přečetla a ofotila všechna usnesení zastupitelstva (konkrétně zastupitelstva obce Luka nad Jihlavou z let 1997, 1998 a 2000). V žádném z nich nebyla zmínka o schválení dohody o převodu hmotného majetku mezi obcí Luka nad Jihlavou a svazkem. Toto zjištění podle obce prokazuje obecnou praxi svazku, který obcím takové návrhy dohod předkládal, aniž požadoval schválení v zastupitelstvu obce.

[20] NSS především považuje za nutné zdůraznit, že správní orgány nemohly v projednávané věci vycházet pouze ze závěrů místního šetření týkajícího se obce Luka nad Jihlavou. Postup této obce při schvalování dohody se svazkem se nevztahuje k nyní projednávanému případu, nýbrž k věci, kterou kasační soud řešil pod sp. zn. 10 As 350/2022. Závěry, jež tam správní orgány přijaly, mohly sice přinést určitou představu o (nesprávné) praxi, nicméně je nelze paušalizovat. Skutková zjištění ve věci 10 As 350/2022 nemohou sama o sobě vést v nyní projednávané věci k závěru o neplatnosti dohod, které uzavírala obec Bítovčice.

[21] Od věci sp. zn. 10 As 350/2022 se nyní posuzovaný případ liší v tom, že zde krajský úřad žádné místní šetření ani dokazování neprovedl. V rozhodnutí pouze uvedl (s. 7), že dohody běžně podepisoval pouze starosta. Zastupitelstvo obce, které je oprávněné rozhodovat o převodu nemovitých věcí, je neodsouhlasovalo. Stejně tomu bylo v případě obce – stěžovatelky, a proto je dohoda ze dne 30. 12. 1996 neplatná. Tvrzení o chybějícím souhlasu zastupitelstva nijak nepodložil ani žalovaný. Uvedl pouze, že dohodu ze dne 30. 12. 1996 podepsal tehdejší starosta obce Stanislav Bôhm dne 20. 12. 1996 a předseda svazku Dr. J. V. dne 30. 12. 1996.

[22] NSS souhlasí s krajským soudem, že závěr správních orgánů o neplatnosti dohody nemá oporu ve správním spise, a je proto nepřezkoumatelný. Jakkoli nelze popřít fakt, že neexistující skutečnost nelze zpravidla dokázat, v posuzované věci chyběla jakákoli snaha postavit najisto, zda zastupitelstvo spornou dohodu schválilo či nikoli. Oproti tomu ve věci řešené rozsudkem NSS č. j. 10 As 350/2022-56 se správní orgány pokusily okolnosti uzavření dohody zjistit. Vyšly z výpovědi bývalé starostky obce Luka nad Jihlavou, která nevěděla, zda dohody o převodu hmotného majetku projednalo zastupitelstvo či rada obce. Proto krajský úřad provedl šetření v Moravském zemském archivu v Jihlavě, kde vyhledal všechna usnesení zastupitelstva z let 1997, 1998 a 2000 a své závěry přijal i na základě tohoto zjištění (rozsudek NSS č. j. 10 As 350/2022-56, bod 20). V nyní posuzované věci však správní orgány neprovedly žádné šetření a svůj závěr odůvodnily pouze obecnou „obvyklostí“. Takové vypořádání se s předběžnou otázkou však není dostatečné.

[23] Lze připomenout, že absolutní neplatností smluv je soud povinen zabývat se i bez návrhu (rozsudek NSS č. j. 10 As 350/2022-56, body 29 až 33 a tam citovaná judikatura). Soud tak přihlíží i bez návrhu ke skutečnostem, které zakládají absolutní neplatnost právního jednání (má-li pro něj absolutní neplatnost právní význam), pokud vyjdou v řízení najevo. Proto nic nebrání obci tuto argumentaci uplatnit až v kasačním řízení. Otázka platnosti konkrétní smlouvy mezi obcí Bítovčice a svazkem dosud nebyla řešena. NSS v rozsudku č. j. 10 As 350/2022-56 uvedl, že jeho šestý senát nemohl ve věci sp. zn. 6 As 269/2021 dospět, byť jen k náznaku úvah o absolutní neplatnosti dohody z důvodu jejího neschválení zastupitelstvem. Proto se absolutní neplatností dohody šestý senát nezabýval a právní názor k této otázce nezaujal. Z toho důvodu také druhý senát není povinen předložit věc rozšířenému senátu, neboť není s rozsudkem č. j. 6 As 269/2021-50 ve sporu. Současně se však NSS prozatím nemůže vyjádřit k otázce platnosti sporné dohody, neboť v tomto rozsahu shledal krajský soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[24] NSS uzavírá, že v posuzované věci vycházely správní orgány také ze závěru o neplatnosti dohody mezi svazkem a obcí ze dne 30. 12. 1996, jenž se ukázal jako důkazně nepodložený, a příslušná část rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Žalovaný by se tak měl znovu zabývat jak námitkou neplatnosti dohody z důvodu chybějícího souhlasu zastupitelstva, tak neplatností z důvodu nezveřejnění záměru po dobu nejméně 30 dnů od projednání věci v orgánu obce.

[25] Za této procesní situace neshledává NSS prostor k posuzování dalších kasačních námitek (tj. zejména dalších otázek spojených s převodem vlastnického práva). Nejprve je třeba zjistit řádně skutkový stav a postavit najisto, zda byla dohoda ze dne 30. 12. 1996 platná.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[26] NSS tedy kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).

[27] Neúspěšná stěžovatelka ani žalovaný, který její procesní pozici sdílí, i když kasační stížnost nepodal, nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[28] Úspěšná v tomto řízení byla naopak žalobkyně. Náklady řízení spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3100 Kč za seps vyjádření ke kasační stížnosti (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif) a v paušální náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Částku 3400 Kč soud zvýšil o daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč, neboť zástupce žalobkyně je společníkem společnosti s ručením omezeným, jež je plátkyní této daně. Stěžovatelka je povinna zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce částku 4114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 17. října 2023

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu