



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Městys Černá Hora**, se sídlem Černá Hora, nám. Míru 50, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Bubeníčková 502/42, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, za účasti: „**Svazek vodovodů a kanalizací**“ měst a obcí, se sídlem Boskovice, 17. listopadu 14, zastoupen Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2020, č. j. 62 A 276/2017 - 169,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 2. 2020, č. j. 62 A 276/2017 - 169, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 8. 9. 2017, č. j. MV-30286-22/OD-2016, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto orgánu k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti 28 570 Kč, a to do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodnutím ze dne 11. 5. 2017, č. j. JMK 69009/2017 rozhodl na základě žádosti žalobce o určení právního vztahu postupem dle § 142 správního řádu tak, že členství žalobce v osobě zúčastněné na řízení vzniklo dne 20. 4. 1993 a nepřetržitě trvalo do dne 31. 12. 2015. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 9. 2017, č. j. MV-30286-22/OD-2016, a rozhodnutí krajského úřadu bylo jím potvrzeno.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou; tu krajský soud rozsudkem ze dne 13. 2. 2020, č. j. 62 A 276/2017 - 169, jako nedůvodnou zamítl.

[3] Podstatou žalobní argumentace bylo tvrzení žalobce, že z hlediska práva nikdy do dobrovolného svazku obcí (osoby zúčastněné na řízení) nevstoupil. Žalobce namítal, že právní úprava účinná v době vzniku osoby zúčastněné na řízení [§ 20h, § 20i odst. 3 občanského zákoníku z roku 1964 (dále jen „OZ z roku 1964“), ve spojení s § 34 tohoto zákona a § 36 odst. 1 písm. l) zákona č. 397/1990 Sb., o obcích (dále jen „zákon č. 367/1990 Sb.“)] vyžadovala, aby obec před samotným vstupem schválila celý text zakladatelské listiny dobrovolného svazku a jeho stanovy. Bez tohoto předchozího schválení nebylo možné hovořit o existenci vůle obce k tomuto úkonu a případný následný vstup obce do dobrovolného svazku by tak byl neplatným právním úkonem dle § 37 odst. 1 OZ z roku 1964. Správní orgány přitom neprokázaly, že by k takovému schválení v souladu s uvedenou zákonnou úpravou došlo. Pracovní jednání (porady) zastupitelstva žalobce, konané v rozhodném období, jen probíraly možné varianty vstupu do dobrovolného svazku; souhlas se vstupem nemohl být dán ani na poradě zastupitelstva konaném dne 18. 3. 1993, neboť správní orgány neobjasnily, z čeho dovozují, že šlo o veřejné jednání zastupitelstva. Žalobce současně namítal, že absence souhlasu zastupitelstva obce se vstupem do dobrovolného svazku obcí nemohla být ani dodatečně zhojena případným následným úkonem orgánu obce či faktickým výkonem práv a povinností člena dobrovolného svazku.

[4] Krajský soud nejprve konstatoval, že dle právní úpravy účinné v roce 1993 musel být souhlas obce s jejím vstupem do dobrovolného svazku obcí vyjádřen cestou usnesení jeho zastupitelstva [§ 36 odst. 1 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb.], přičemž zákon (§ 40 zákona č. 367/1990 Sb.) vyžadoval, aby se tak stalo na veřejném zasedání zastupitelstva. Poté, co podrobně zrekapituloval dokazování provedené ve správním řízení, konstatoval, že zjištěné skutečnosti vskutku nasvědčují závěru, že 28. *pracovní jednání* zastupitelstva žalobce, konané dne 18. 3. 1993, bylo *veřejným jednáním zastupitelstva* (především prezenční listina nehovoří o *pracovním* jednání, jednání zahájil starosta a o vstupu žalobce do svazku obcí bylo hlasováno). V této souvislosti krajský soud odmítl argumentaci žalobce poukazující na rozdílnost označení zápisů založených ve správním spisu („*pracovní jednání/porada*“ vs „*zápis z veřejného zasedání*“) s tím, že toto označení není pro posouzení povahy zaznamenaného jednání rozhodující. Poukázal dále na obsah zápisu z jednání zastupitelstva konaného dne 24. 4. 1992, který není označen jako „*zápis z veřejného zasedání*“, ale „*zápis o jednání obecního zastupitelstva*“, přičemž obsahuje uvedení ověřovatele zápisu a přijaté usnesení; na tomto příkladu krajský soud demonstroval, že neobstojí argument žalobce, podle kterého tyto části obsahují pouze *zápisy z veřejného jednání zastupitelstva*. Za relevantní nepovažoval krajský soud ani poukaz žalobce na existenci dvou souvislých

pokračování

číselných řad, jimiž byly označovány zápisy z jednání zastupitelstva v posuzovaném období (jedna řada z *pracovních jednání* zastupitelstva, konkrétně č. 26. až 28., druhá z *veřejných jednání* zastupitelstva, konkrétně č. 10. až 12.). Dle jeho názoru jen z této skutečnosti nelze dovozovat, že některá zasedání byla veřejná a jiná neveřejná (porady zastupitelstva). Konečně krajský soud upozornil, že v řízení vedeném dle § 142 správního řádu tíží důkazní břemeno účastníky řízení (nikoli primárně správní orgán), proto bylo především na žalobci, aby své tvrzení důkazně podložil. Důkazy předložené (označené) žalobcem nicméně nevedly k relevantnímu zpochybnění skutkových závěrů správních orgánů. Krajský soud tedy uzavřel, že z provedeného dokazování vyplývá, že členství žalobce v dobrovolném svazku obcí (osobě zúčastněné na řízení) bylo schváleno na veřejném zasedání jeho zastupitelstva konaném dne 18. 3. 1993.

[5] Dále krajský soud odmítl tvrzení žalobce, že pro vznik členství obce v dobrovolném svazku obcí bylo nutné, aby zastupitelstvo obce schválilo rovněž znění smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí a jeho stanovy. K tomu uvedl, z § 36 odst. 1 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb., (pouze) vyplývalo, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat o členství obce ve svazku a o vystoupení z tohoto svazku. Z této dikce zákona nelze dovodit, že by zastupitelstvo muselo obligatorně schvalovat uvedené dokumenty (až nový zákon o obcích – zákon č. 128/2000 Sb. – zakotvuje, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno schvalovat i zakladatelské listiny a stanovy právnických osob, v nichž se obec účastní). Takový závěr neplyne ani z aplikovatelné úpravy (dle § 20a zákona č. 367/1990 Sb.) OZ z roku 1964, konkrétně ze žalobcem odkazovaných § 20h a § 20i odst. 3. Odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 - 176, není přílehlavý, neboť z něj neplyne, že by pro vznik členství obce v dobrovolném svazku obcí bylo nutné, aby zastupitelstvo schvalovalo smlouvu o založení svazku či jeho stanovy. Fakt, že smlouva o založení dobrovolného svazku obcí a jeho stanovy předpokládaly povinnosti členské obce sdílet se svazkem část svého nemovitého majetku (tj. šlo o nakládání s majetkem obce dle § 36a zákona č. 367/1990 Sb.) na věci nic nemění; rozhodující je, zda zastupitelstvo obce bylo s těmito majetkoprávními důsledky při svém rozhodování o vstupu do svazku srozuměno, což obsah zápisu z jednání zastupitelstva žalobce konaného dne 19. 3. 1993 potvrzuje.

[6] Krajský soud upozornil na závěry plynoucí z nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 2574/14, podle kterého je rozhodující, zda zákonem k tomu povolaný orgán obce projeví svou vůli učinit určitý (soukromoprávní) úkon, přičemž jiný orgán (starosta) může při vlastní negociaci v mezích takto (alespoň v základních obrysech) projevené vůle dotvářet jeho konečnou podobu. V posuzované věci dle názoru krajského soudu nevyplývá, že by záměr obce (patrný i ze zápisu ze zasedání zastupitelstva žalobce konaného dne 24. 4. 1992) nebyl při samotném úkonu (podpisu smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí – pozn. NSS) respektován; k žalobcem namítané hypotetické situaci, kdy by v intencích tohoto právního názoru mohlo úkonem starosty obce dojít k převodu majetku obce v libovolném rozsahu, v dané věci nedošlo. Nic na tom nemění ani fakt, že záměr obce nebyl následně při samotné realizaci činnosti dobrovolného svazku obcí bezezbytku naplněn.

[7] Podle názoru krajského soudu nelze přehlédnout ani fakt, že žalobce své členství v dobrovolném svazku obcí nikdy nezpochybňoval a vykonával tomu odpovídající práva

a plnil si své povinnosti. To jasně nasvědčuje závěru, že měl vůli do svazku vstoupit a chovat se jako jeho člen. Tento samotný fakt by jistě ke vzniku členství ve svazku nepostačoval, nepředcházeli by mu projev vůle obce do svazku vstoupit, v posuzovaném případě ovšem tento záměr (alespoň co do esenciálních náležitostí) existoval. V této souvislosti krajský soud odmítl výhrady žalobce k odůvodnění obou správních rozhodnutí, které se nezabývaly možnostmi *vydržet práva a povinnosti členství v právnické osobě* či možnostmi *sanovat absenci usnesení zastupitelstva* o vstupu do sdružení cestou vydržení práv a povinností, neboť správní orgány vycházely z toho, že žalobce nabyl členství ve sdružení platným právním úkonem.

[8] Rozsudek krajského soudu napadá žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel především namítá, že krajský soud nerefletoval vnitřní rozpornost argumentace žalovaného, pokud jde o stěžejní skutkový závěr, že konečná vůle zastupitelstva stěžovatele k jeho vstupu do dobrovolného svazku obcí (osoby zúčastněné na řízení) byla projevna na 28. *pracovním zasedání* zastupitelstva, konaném dne 18. 3. 1993. Krajský soud aproboval úvahy žalovaného, který na jedné straně připustil, že se (i) zastupitelstvo obce může scházet i na neformálních poradách, kde mohou být předjednány otázky, které budou následně projednány na jeho *veřejném zasedání*, přičemž (ii) o *veřejném zasedání* lze hovořit pouze tehdy, pokud bylo v souladu se zákonem řádně svoláno, byla o něm předem informována veřejnost a veřejnosti bylo umožněno se na něm zúčastnit, na straně druhé však stěžejní skutkový závěr dovozuje jen z toho, že „*nebylo bližším způsobem prokázáno, že by se [dne 18. 3. 1993] nejednalo o veřejné zasedání*“ a že „*nelze vyloučit situaci, že uvedené jednání představovalo veřejné jednání zastupitelstva*“. Tento závěr žalovaného podle stěžovatele nejen vnitřně rozporný, ale nemá oporu v provedeném dokazování; již z tohoto důvodu je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné a mělo být krajským soudem zrušeno.

[10] Stěžovatel i nadále trvá na tom, že důkazy provedené ve správním řízení svědčí o opačném závěru, než ke kterému dospěly správní orgány, potažmo krajský soud, přičemž především poukazuje na fakt, že zápis z jednání zastupitelstva ze dne 18. 3. 1993 je označen jako „zápis z 28. pracovního jednání obecního zastupitelstva“. Již toto označení jasně deklaruje, že se nejednalo o *veřejné zasedání zastupitelstva* obce; pracovní jednání zastupitelstva zákon nezakazuje (konají se ostatně dosud) a nelze je zaměňovat ze (zákonem předvídanými) veřejnými zasedáními obecního zastupitelstva. Dále stěžovatel poukazuje na to, že v bodě 4. tohoto zápisu (týkajícím se návrhu rozpočtu obce) se výslovně uvádí, že „[d]efinitivní schválení se uskuteční na veřejném zasedání“. Je tedy evidentní, že jednání dne 18. 3. 1993 bylo jen neveřejným jednáním zastupitelstva; veřejné zasedání se mělo teprve konat. Účastníci tohoto jednání si byli očividně vědomi toho, že mimo veřejné zasedání nemohou učinit žádné rozhodnutí (což platí i pro otázku budoucího nakládání s vodárenskou infrastrukturou). Krajský soud k tomuto argumentu jen apodikticky konstatoval, že ani tato skutečnost neprokazuje, že jednání nebylo veřejné. Stěžovatel odkazuje rovněž na kontext dalších listin, podporujících jeho tvrzení o povaze jednání konaného dne 18. 3. 1993. Především poukazuje na to, že veřejná zasedání zastupitelstva jsou dle zápisů o nich porízených vždy takto označována. Existenci souběžně prováděných neveřejných (pracovních) a veřejných zasedání zastupitelstva dokládá fakt, že tato jednání jsou

pokračování

označována samostatnými číselnými řadami. Zápisy z pracovních porad zastupitelstva také (na rozdíl od zápisů z veřejných zasedání) neobsahují údaje o ověřovateli zápisu, neobsahují žádná usnesení a nejsou podepisovány starostou a místostarostou obce (jak to u zápisu z veřejných zasedání požadoval § 42 zákona č. 367/1990 Sb.). Podle stěžovatele přitom není zřejmé, zda se těmito argumenty správní orgány a krajský soud vůbec zabývaly; krajský soud jen bez dalšího přijal závěry správních orgánů a na žalobní argumentaci výslovně nereagoval. Postup správních orgánů a soudu je tak v rozporu s požadavky § 68 správního řádu, potažmo § 54 odst. 2 s. ř. s.

[11] Argumentace krajského soudu je založena na několika předpokladech, které však dle názoru stěžovatele nemohou obstát. Argument krajského soudu, že prezenční listina z jednání konaného dne 18. 3. 1993 nehovoří o pracovním jednání, o ničem nevypovídá, rozhodně z tohoto faktu nelze dovodit opak, tj. že šlo o veřejné zasedání zastupitelstva. Závěry krajského soudu nemůže podpořit ani fakt, že dle zápisu jednání zahájil starosta; z povahy funkce starosty je dáno, že starosta zahajuje všechna jednání, události, apod., nikoli jen veřejná zasedání zastupitelstva. Není rovněž zřejmé, že by se na uvedeném jednání zastupitelstvo hlasovalo. Nic takového se ze zápisu nepodává, zastupitelé se pouze k otázce vstupu stěžovatele do dobrovolného svazku obcí jednotlivě vyjádřili.

[12] Stěžovatel má za to, že listiny založené ve správním spisu jsou dostatečné k prokázání jeho tvrzení, že do dobrovolného svazku obcí nevstoupil; nadto i v situaci, kdy účastník řízení nese důkazní břemeno k prokázání svých tvrzení, nezabývá to správní orgán povinnosti zjistit dostatečně skutkový stav věci. Provést i jiné, než účastníkem navržené, důkazy může i správní soud (§ 52 s. ř. s.). Z § 109 odst. 5 s. ř. s. lze pak dovodit, že předložit nový důkaz je možné i v řízení o kasační stížnosti, osvědčuje-li se jím skutečnost tvrzená již v řízení před krajským soudem. Stěžovatel proto předkládá Nejvyššímu správnímu soudu další listiny a navrhuje, aby byly provedeny jako důkazy.

[13] Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že pro vznik členství obce v dobrovolném svazku obcí nebylo nutné, aby zastupitelstvo obce schválilo znění smlouvy o založení tohoto svazku a jeho stanovy. Stěžovatel polemizuje se závěry krajského soudu (popsanými v odst. [5] výše) s tím, že právní úkon označovaný jako *vstup obce do svazku obcí* musel ve smyslu § 34 OZ z roku 1964 zahrnovat převzetí všech práv a povinností plynoucích z tohoto členství. Pokud tedy § 36 odst. 1 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb. stanovil, že zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodovat o členství obce ve svazku obcí, pak to nutně znamená, že takové rozhodnutí může spočívat pouze v rozhodnutí o akceptaci konkrétního znění smlouvy o založení svazku a jeho stanov, jejichž obsahem tato práva a povinnosti jsou. Nelze současně přehlédnout, že vstup obce do svazku obcí by v dané věci znamenal i nakládání s nemovitým obecním majetkem; i k tomu je nutný souhlas zastupitelstva obce. Krajský soud se přitom touto argumentací stěžovatele nezabýval a fakticky jen převzal závěry žalovaného. Nereagoval ani na stěžovatelem předestřenou judikaturu zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů a Nejvyššího správního soudu (kterou stěžovatel opakovaně rozebírá) a bagatelizoval odkazy stěžovatele na konkrétní rozhodnutí žalovaného v obdobné věci, kde dospěl žalovaný k opačnému závěru než ve věci nyní projednávané (tj. dospěl ke stejným závěrům jako stěžovatel).

[14] Dále stěžovatel namítá, že samotný fakt, že se po určitou dobu choval jako člen dobrovolného svazku obcí (osoby zúčastněné na řízení), není pro posouzení existence jeho členství ve svazku podstatný. Stěžovatel jednal ve skutkovém omylu. Není přitom zřejmé, jak dlouhou dobu faktického výkonu práv a povinností člena svazku by krajský soud považoval za dostatečnou pro to, aby stěžovatel touto cestou fakticky nabyl jeho členství. Rovněž není jasné, zda má krajský soud za to, že by tímto způsobem mohla být eventuálně dodatečně zhojena absence souhlasu zastupitelstva se vstupem do tohoto svazku.

[15] Možnost následného schválení vstupu stěžovatele do dobrovolného svazku obcí žalovaný dovodil nikoli z ratihabice právního jednání podle OZ z roku 1964, ale „připustil použití jeho § 33 odst. 1 a 2 ohledně zastoupení“. Na nesprávnost tohoto závěru poukazoval stěžovatel již v žalobě odkazem na právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 3. 7. 2009, sp. zn. 26 Cdo 3479/2007, a sice, že „starosta obce nebyl sám oprávněn vůli obce (veřejnoprávní korporace) tvořit, nýbrž pouze místní radou již vytvořenou vůli projevit navenek [...] Dodatečný souhlas obecní rady [...] s dáním výpovědi z nájmu bytu, nemůže zhojit absolutní neplatnost tohoto právního úkonu ve smyslu § 39 obč. zák. [z roku 1964], jež působí *ex tunc*, neboť absolutně neplatný právní úkon nemůže být konvalidován“. Tento závěr lze podle stěžovatele vztáhnout na jakýkoli právní úkon v rámci samostatné působnosti obce, a to nikoliv jen ve vztahu ke starostovi. Starosta přitom nevystupuje jako zákonný zástupce obce; na případné překročení jeho pravomocí tedy nelze aplikovat § 33 OZ z roku 1964. Stěžovatel tak k této otázce uzavřel, že absenci předcházejícího vytvoření vůle obce souhlasným usnesením zastupitelstva není možno sanovat dovozováním vůle obce z jejího následného jednání poté, co byl učiněn právní úkon, vyžadující souhlas zastupitelstva. S touto argumentací se krajský soud nevypořádal a bez dalšího jen aproboval závěry žalovaného.

[16] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu i obě správní rozhodnutí.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že stěžovatel v zásadě jen opakuje námitky uplatněné již v předcházejícím řízení, se kterými se jak správní orgány, tak i krajský soud vypořádaly. Pokud jde o spornou povahu jednání zastupitelstva stěžovatele konaného dne 18. 3. 1993, žalovaný uvedl, že podle nového zákona o obcích lze závazný projev vůle zastupitelstva učinit jen na veřejném a řádně svolaném zasedání zastupitelstva ve smyslu § 93 odst. 1 a 3 tohoto zákona, a to bez výjimek. O zasedání zastupitelstva obce tak lze hovořit pouze tehdy, bylo-li řádně svoláno a je-li konáno veřejně, tzn. je-li veřejnost o jeho konání dostatečně informována a zároveň má možnost se jej zúčastnit. Pouze na takovém zasedání zastupitelstva lze přijímat relevantní rozhodnutí. Konání neveřejných zasedání zastupitelstva obce nový zákon o obcích nepřipouští. Dle názoru žalovaného recentní úprava odpovídá úpravě zákona č. 367/1990 Sb., konkrétně jeho § 40. Oba zákony o obcích nikterak neupravují (a tedy ani nevylučují) možnost neformálních setkání členů zastupitelstva obce, kde mohly být například prodiskutovány otázky, které by byly později projednány a rozhodnuty na (řádném) veřejném zasedání zastupitelstva. Na těchto (neveřejných) poradách nicméně nemůže být konstituována vůle obce. V dané věci žalovaný (z důvodů popsaných v odst. [4] výše) dospěl k závěru, že nebylo bližším způsobem prokázáno, že by se v případě zasedání zastupitelstva stěžovatele

pokračování

konaného dne 18. 3. 1993 nejednalo o veřejné zasedání. Provedeným dokazováním nebylo možné vyloučit, že se tohoto zasedání aktivním způsobem zúčastnila širší veřejnost. Na trvalý a řádně konstituovanou vůli stěžovatele stát se členem dobrovolného svazku obcí (osoby zúčastněné na řízení – pozn. NSS) lze usuzovat i z jiných podkladů založených ve spise, zejména ze zápisu ze zasedání zastupitelstva konaného dne 24. 4. 1992, kde se pod bodem 2 písm. a) uvádí, že pro účel hospodaření s obecním zdrojem vody, vodovodem a kanalizací se obec sdruží s dalšími obcemi nebo si tyto služby nechá zajistit externím subjektem; obecní zastupitelstvo tento návrh hlasováním přijalo. Dle názoru žalovaného tak na zmiňované jednání zastupitelstva stěžovatele nelze nahlížet jako na neveřejné, nýbrž jako na řádně konané jednání zastupitelstva, na kterém byla dostatečným způsobem projevena vůle obce být členem dobrovolného svazku.

[18] Co se týče nutnosti schválení smlouvy o založení svazku obcí a jeho stanov, žalovaný má za to, že na rozdíl od nového zákona o obcích [§ 84 odst. 2 písm. f)] zákon č. 367/1990 Sb., v § 36 odst. 1 písm. l) výslovně nepožadoval, aby zastupitelstvo obce kromě samotného členství v dobrovolném svazku obcí rozhodovalo i o schválení těchto dokumentů. Bylo tedy dostačující, pokud zastupitelstvo svým usnesením vyjádřilo vůli být členem dobrovolného svazku. I pokud by povinnost schválit text zmiňovaných dokumentů měla plynout z předpisů soukromého práva, zastává žalovaný názor, že do obsahu projevené vůle je nutné zahrnout všechny aspekty spojené se skutečnostmi výslovně projevenými. Projevenou vůli zastupitelstva je nutno vykládat v intencích cíle, kterého zastupitelé zamýšleli dosáhnout; v těchto intencích již mohl příslušný orgán obce dále jednat, aniž by bylo nutné toto jednání dále výslovně schvalovat. Posledně uvedený závěr podporuje i (žalovaným konkrétně uvedená) judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího soudu, podle které je rozhodující, zda vůle zastupitelstva obce byla projevena alespoň v zásadních bodech; pak již nemusí být nutně schváleny všechny náležitosti samotného právního jednání.

[19] Z uvedených důvodů proto žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

[20] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel v roce 1993 vstoupil do dobrovolného svazku obcí a až do roku 2015 se choval jako jeho řádný člen; aktivně se podílel na jeho činnosti, účastnil se jeho rozhodování a opakovaně ze svého členství též profitoval, včetně čerpání dotací. Své členství ve svazku začal účelově popírat až v souvislosti se svým vystoupením ze svazku, ve snaze vyloučit pravidla majetkového a finančního vypořádání plynoucí ze stanov svazku.

[21] Dle názoru osoby zúčastněné na řízení stěžovatel v kasační stížnosti *de facto* jen opakuje svou argumentaci z předchozího správního i soudního řízení; správní orgány i krajský soud se přitom s těmito argumenty již řádně vypořádaly. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se podrobně zabýval povahou jednání zastupitelstva stěžovatele konaného dne 18. 3. 1993, a to i v kontextu dalších skutkových zjištění. Povinností soudu přitom není reagovat na každý dílčí argument žaloby; postačí, pokud vypořádá podstatu žalobní argumentace. O přezkoumatelnosti rozsudku svědčí i fakt, že stěžovatel s jeho závěry věcně polemizuje. Osoba zúčastněná na řízení se zcela ztotožňuje s názorem správních orgánů, potažmo krajského soudu, o povaze zmiňovaného zasedání

zastupitelstva. Skutečnosti zaznamenané v zápisu o jeho konání nasvědčují naplnění pojmových znaků veřejného zasedání zastupitelstva (jednání starosty, schválení programu, hlasování). V zápisu z jednání zastupitelstva stěžovatele konaného dne 24. 4. 1992 (který obsahuje údaje o ověřovateli zápisu a část označenou jako *usnesení*) taktéž není výslovně uvedeno, že by se mělo jednat o *veřejné zasedání*, ale o *jednání obecního zastupitelstva*. Takové označení plně odpovídá zápisu z jednání zastupitelstva konaného dne 19. 3. 1993. Zápis ze zasedání zastupitelstva je přitom veřejnou listinou, u níž je presumována správnost jejího obsahu. Správní orgány provedly dokazování vyčerpávajícím způsobem, veškeré opatřené důkazy byly komplexně posouzeny. Stěžovatel přitom žádný důkaz potvrzující jím tvrzenou neveřejnost předmětného zasedání zastupitelstva nepředložil, ačkoli pro to měl dostatečný prostor. Dále osoba zúčastněná na řízení poukazuje na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 3. 2. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1400/2004, dle kterého nelze extenzivním způsobem zpochybňovat či otevírat záležitosti, které před mnoha lety založily právní vztahy. Ve sporech, v nichž časový odstup od rozhodných skutečností podstatně překračuje i vydržecí lhůty nebo lhůty skartační, je požadavek dokládat existenci právních úkonů nepatřičný. Tento závěr je dle jejího názoru aplikovatelný i na nyní projednávanou věc, kde stěžovatel po dobu 22 let neplatnost svého členství v dobrovolném svazku nenamítal. Konečně, co se týká otázky, zda bylo pro vznik členství obce v dobrovolném svazku obcí nutné, aby její zastupitelstvo schválilo též zakladatelskou smlouvu a stanovy svazku, i zde se osoba zúčastněná na řízení zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu. Z § 36 odst. 1 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb., ani z žádného ustanovení OZ z roku 1964 takový požadavek nevyplyval.

[22] Osoba zúčastněná na řízení proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[23] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Jakkoli stěžovatel tuto vadu explicitně nenamítá, jeho tvrzení, že krajský soud na některé žalobní námitky nereagoval a jen apodikticky, bez vyjádření vlastního názoru, přitakal závěrům žalovaného, lze pod vadu nepřezkoumatelnosti podřadit. Posouzení této otázky je primárním úkolem kasačního soudu, neboť v případě nepřezkoumatelnosti rozsudku by bylo vypořádání dalších kasačních námitek z povahy věci v zásadě vyloučené.

[26] Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí

pokračování

Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz, rozhodnutí Ústavního soudu viz na www.nalus.usoud.cz). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, jelikož obsahuje dostatečnou odpověď na žalobní námitky, argumentace krajského soudu je srozumitelná a logická a je zřejmé, jakými úvahami byl krajský soud při posouzení žalobních bodů veden a k jakým závěrům dospěl. Lze přisvědčit názoru osoby zúčastněné na řízení, že o dostatečné kvalitě odůvodnění napadeného rozsudku svědčí již jen samotný fakt, že stěžovatel se závěry krajského soudu věcně polemizuje, což by v případě, kdy by krajský soud opomenul některou námitku vypořádat, nebylo možné. Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že krajský soud skutečně některé dílčí námitky týkající se skutkového stavu věci podrobně nerozebral a odkázal na závěry, k nimž dospěly správní orgány; takový postup nicméně *a priori* nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezakládá. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, není vyloučeno, aby soud s osvojující poznámkou odkázal na některé závěry plynoucí z napadeného správního rozhodnutí, pokud se s nimi ztotožňuje. Jakkoli tímto způsobem postupoval krajský soud při vypořádání více (dílčích) námitek, nepřekročil míru, ve které lze takový postup ještě akceptovat. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný a kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak naplněn není.

[28] Pokud jde o kasační důvody podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda krajský soud správně vyhodnotil jako přezkoumatelné žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí spatřuje ve vnitřní rozpornosti a nepodloženosti argumentace žalovaného, který sice připustil, že se zastupitelstvo obce může scházet i na neformálních neveřejných zasedáních, zároveň však bez srozumitelných důvodů uzavřel, že nebylo prokázáno, že by se v případě zasedání konaného dne 18. 3. 1993 o veřejné zasedání nejednalo (k tomu viz podrobněji odst. [4] výše). Jakkoli má kasační soud k závěrům vysloveným žalovaným výhrady (viz dále), o vnitřní rozpornost užitě argumentace se nejedná; úvahy žalovaného jsou srozumitelné jejich případná nesprávnost tvrzenou vadu nezakládá.

[29] Co se týče samotného skutkového a právního posouzení věci, mezi účastníky není sporné, že pro zodpovězení otázky, zda se stěžovatel stal členem dobrovolného svazku obcí (osoby zúčastněné na řízení) je nutné zodpovědět, zda:

1. rozhodnutí zastupitelstva obce o vstupu do dobrovolného svazku, přijaté na jeho *veřejném* zasedání, bylo podmínkou *sine qua non* pro vznik členství stěžovatele,
2. v případě, že zastupitelstvo obce nevyjádřilo svou vůli o vstupu stěžovatele do dobrovolného svazku způsobem uvedeným v předchozím bodě, bylo možné tento deficit následně zhojit,
3. bylo skutkově prokázáno, že veřejné zasedání zastupitelstva ve smyslu bodu 1. skutečně proběhlo (a kdy),
4. bylo nezbytně nutné, aby zastupitelstvo současně s projevem vůle o vstupu stěžovatele do dobrovolného svazku obcí výslovně schválilo též zakladatelskou smlouvu a stanovy tohoto svazku.

[30] První nastíněný bod není mezi účastníky ani osobou zúčastněnou na řízení sporný; všichni se shodují na tom, že rozhodnutí o vstupu stěžovatele do svazku mohlo být přijato pouze na (řádně svolaném a proběhnuvším) veřejném zasedání jeho zastupitelstva ve smyslu § 40 zákona č. 367/1990 Sb. Nejvyšší správní soud tento názor plně sdílí a není tak třeba tuto dílčí otázku na tomto místě podrobněji rozebírat (podrobněji k této otázce viz odst. [43] a násl. dále).

[31] Zbývající otázky jsou již mezi účastníky i osobou zúčastněnou na řízení sporné; z logiky věci považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyjádřit se nejprve k otázce skutkové, uvedené pod bodem 3. výše, neboť od výsledku tohoto posouzení se bude odvíjet potřeba (ne)vypořádání právních otázek uvedených pod body 2. a 4.

[32] Krajský soud aproboval závěr žalovaného, který na základě provedeného dokazování konstatoval, že na zasedání zastupitelstva stěžovatele konané dne 18. 3. 1993 „nelze nablížit jako na neveřejné, nýbrž jako na řádně konané jednání zastupitelstva, na němž byla dostatečným způsobem projevna vůle zastupitelstva být členem svazku“ (str. 46 rozhodnutí žalovaného), neboť „nebylo bližším způsobem prokázáno, že by se nejednalo o veřejné zasedání“ a „nelze vyloučit situaci, že uvedené jednání představovalo veřejné jednání zastupitelstva“ (str. 45). Uvedené formulace dle názoru Nejvyššího správního soudu nenasvědčují závěru, že by žalovaný považoval toto klíčové skutkové zjištění za prokázané bez důvodných pochybností, jak mu to ukládá § 3 správního řádu (§ 141 odst. 4 správního řádu tento požadavek nepopírá); spíše vedou k domněnce, že žalovaný vycházel z premisy o existenci veřejného zasedání zastupitelstva, kterou provedené dokazování dostatečně nevyvrátilo. Takový přístup je však s požadavky § 3 správního řádu ve zřetelném rozporu. Uvedený postup nelze odůvodnit ani odkazem na právní názor vyslovený Nejvyšším soudem v rozsudku sp. zn. 22 Cdo 1400/2004 (viz odst. [21] výše), který ostatně zmiňoval i žalovaný. Nejvyšší soud totiž pouze konstatoval, že (i) ve specifických případech (ii) nelze rigidně trvat na bezpečném prokázání existence právních úkonů zakládajících určité právní vztahy, (iii) „k nimž nebylo třeba ani písemné formy a k nimž pravidelně, resp. obvykle, docházelo“, (iv) dělí-li rozhodné skutečnosti a okamžik jejich prokazování značný časový odstup. Tento závěr byl nadto vysloven na skutkovém pozadí věci, kdy se soudům nižších stupňů nepodařilo z důvodu ad (iv) identifikovat (a tedy ani provést) žádný důkaz k prokazované skutečnosti. Situace ve věci nyní projednávané je ovšem podstatně odlišná už jen proto, že z listinných důkazů založených ve správním spisu lze v jejich vzájemném kontextu dospět ke skutkovým závěrům [o (ne)konání veřejného zasedání zastupitelstva stěžovatele dne 18. 3. 1993, na kterém by bylo hlasováno o vstupu stěžovatele do dobrovolného svazku obcí], které nevzbuzují důvodné pochybnosti.

[33] Pokud jde o vlastní skutkové závěry, Nejvyšší správní soud interpretuje skutečnosti, které se podávají z jednotlivých listin, jak byly zmíněny v narativní části tohoto rozsudku, odlišně než krajský soud a správní orgány. Z hlediska srozumitelnosti je vhodné konfrontovat postupně obsah jednotlivých listin s tím, jak jejich obsah vyhodnotil žalovaný (a shodně s nám krajský soud).

[34] Zásadní význam pro zjištění skutkového stavu věci má nepochybně označení zápisu ze zasedání (jednání) zastupitelstva stěžovatele konaného dne 18. 3. 1993, a to jak z hlediska textového vyjádření, tak i z pohledu číselného označení. Jak již bylo uvedeno výše, jednání

pokračování

je označeno jako „*pracovní jednání*“ obecního zastupitelstva s pořadovým číslem 28. Ještě před vlastním posouzením významu tohoto označení v kontextu jiných zápisů z jednání zastupitelstva je nutné odmítnout dva dílčí hodnotící soudy krajského soudu. Především argument, podle kterého není označení jednání jako „*pracovního*“ rozhodující, je sice obecně obhajitelný, nikoli však v kontextu označení dalších zápisů založených ve správním spisu, jak bude vyloženo dále. To platí i pro apodikticky vyjádřený názor krajského soudu, že podstatné není ani číselné označení tohoto zápisu.

[35] Jak již bylo naznačeno, obsah předmětného zápisu je nutno konfrontovat s obsahem dalších zápisů, které byly v průběhu správního řízení opatřeny. Stěžovatel přílehavě poukazuje na fakt, že číselné i slovní označení jednotlivých zápisů se liší. Jedna skupina zápisů (kam spadá i zápis z 18. 3. 1993) je výslovně označena jako zápis z „*pracovního jednání*“ (zápis z 21. 1. 1993) či „*pracovní porady*“ (zápis z 6. 3. 1992) zastupitelstva stěžovatele. Druhá skupina je naopak označena jako zápis z „*veřejného zasedání*“ zastupitelstva (zápisy z 30. 3. 1993, 3. 9. 1993 a 4. 11. 1993). Zbývající zápisy pořízené před zápisem z 18. 3. 1993 (ze dne 25. 2. 1992, 24. 4. 1992 a 15. 10. 1992) jsou sice označeny jen jako zápisy „z *jednání obecního zastupitelstva*“, nicméně současně se v nich uvádí čas zahájení a skončení „*veřejného zasedání*“. Nelze přitom přehlédnout, že tyto skupiny zápisů jsou označovány samostatnými pořadovými čísly, tvoří tedy jednu číselnou řadu. První skupina nese pořadová čísla 17 (zápis z 6. 3. 1992), 26 (zápis z 21. 1. 1993) a 28 (zápis z 18. 3. 1993), druhá skupina čísla 9 (zápis z 15. 10. 1992), 10 (zápis z 30. 3. 1993), 11 (zápis z 3. 9. 1993) a 12 (zápis ze 4. 11. 1993); zápisy z 24. 2. 1992 a 24. 4. 1992 nejsou číslovány. Je zřejmé, že i z hlediska tehdy plynoucího času se číslování obou skupin zápisů míjí. **Lze tak konstatovat, že jde o dva druhy zápisů, konzistentně užívaných a označovaných, které zachycují průběh dvou různých druhů zasedání/porad zastupitelstva stěžovatele.**

[36] Uvedená zjištění podporují tvrzení stěžovatele, že v rozhodném období se jeho zastupitelstvo scházelo jak na zákonem č. 367/1990 Sb., předvídaných *veřejných zasedáních*, tak i na neveřejných *pracovních poradách/zasedáních*, kde bylo diskutováno o otázkách, které měly být na programu následujících veřejných zasedání (což do určité míry potvrzuje i obsah zápisů – viz dále) přičemž zasedání konané dne 18. 3. 1993 spadalo do kategorie posledně zmíněné.

[37] Poukazoval-li krajský soud dále na to, že zápisy z neveřejných/pracovních zasedání zastupitelstva obsahují stejné náležitosti jako zápisy z veřejných zasedání, což mělo podporovat jeho závěr, že vzdor rozdílnému označení zápisů se fakticky jednalo o stejné typy jednání zastupitelstva (tj. jednání *veřejná*), ani zde nelze jeho názoru přisvědčit. Především je zcela lichá jeho argumentace poukazem na zápis ze dne 24. 4. 1992, na jehož obsahu se pokoušel demonstrovat, že i zápis z neveřejného (pracovního) jednání zastupitelstva obsahuje stejné náležitosti, jako zápisy z veřejného zasedání (k tomu blíže viz odst. [4] výše). Jak bylo totiž vyloženo v odst. [35] výše, tento zápis se vztahoval k veřejnému zasedání zastupitelstva, nikoli pracovnímu jednání. Proto tento zápis obsahoval i odpovídající náležitosti. Lze dodat, že zápisy označené jako zápisy z *pracovních porad/zasedání* neobsahují (na rozdíl od zápisů z *veřejných zasedání* zastupitelstva) zmínky o určení ověřovatelů zápisu, údaje o tom, že by se o některých otázkách hlasovalo a neobsahují ani přijatá usnesení. I tyto indicie tedy podporují tvrzení stěžovatele

o neformální povaze jednání („pracovní porady“) zastupitelstva zachyceného v zápisu ze dne 18. 3. 1993.

[38] Konkrétně k obsahu zápisu ze dne 18. 3. 1993 krajský soud dále argumentoval tím, že připojená prezenční listina nehovoří o účastnících *neveřejného* zasedání. I zde lze přitakat stěžovateli, že tato skutečnost o charakteru zasedání zastupitelstva nevypovídá ničeho; neobsahuje-li údaj o neveřejnosti zasedání, nelze z toho bez dalšího dovodit, že se by jednalo o jednání veřejné. Nadto stěžovatel přílehavě poukazuje i na to, že všechny prezenční listiny založené ve správním spisu jsou zcela identické a evidentně byly (jako standardizovaná listina) používány pro pracovní i veřejná zasedání. O charakteru jednání zastupitelstva nic nevypovídá ani fakt, že jednání dne 18. 3. 1993 zahájil (dle zápisu) starosta obce. Lze zcela souhlasit se stěžovatelem, že je-li určitému jednání orgánu obce či jakékoli akci pořádané obcí přítomen starosta, je logické, že takové jednání či akci zahajuje, neboť je tím, kdo zasedání (jednání) orgánů obce svolává a řídí a obec zastupuje na venek (§ 52 a násl. zákona č. 367/1990 Sb.). Není tedy důvod dovozovat, že zahájil-li starosta jednání obecního zastupitelstva, nutně se muselo jednat o *veřejné zasedání* a nikoli o pracovní zasedání (jejichž pořádání v rozhodném období žalovaný ani krajský soud nevyloučili). Není rovněž pravdou, že o vstupu stěžovatele do svazku obcí bylo na jednání konaném dne 18. 3. 1993 zastupitelstvem hlasováno. Z bodu 1. zápisu se podává, že členové zastupitelstva byli seznámeni s možností vstupu stěžovatele do vodohospodářského svazku obcí, o této možnosti diskutovali a následně se „*všichni členové zastupitelstva jednotlivě vyjádřili pro vstup do svazku obcí...*“ (zvýraznění doplněno). Uvedená formulace rozhodně nenásvědčuje závěru, že by o vstupu stěžovatele do dobrovolného svazku obcí bylo zastupiteli *hlasováno*. Lze naopak zcela logicky předpokládat, že po proběhnutí diskusi jednotliví členové zastupitelstva k předestřené možnosti vstupu do svazku obcí (pouze) vyjádřili svůj názor. V této souvislosti stěžovatel zcela správně poukazuje na bod 4. předmětného zápisu. Jakkoliv se netýká řešené otázky, ale návrhu obecního rozpočtu, podstatné je, že podle zápisu se jeho „*[d]efinitivní projednání a schválení [...] uskuteční na veřejném zasedání*.“ Je logické, že pokud by zasedání konané dne 18. 3. 1993 bylo *veřejným* zasedáním zastupitelstva, mohlo být o tomto bodu programu hlasováno a nebyl by odkládán na pozdější „*veřejné zasedání*“. Jde tedy o významnou indicii svědčící ve prospěch tvrzení stěžovatele.

[39] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poukázat též na obsah zápisu z 10. veřejného zasedání zastupitelstva stěžovatele konaného dne 30. 3. 1993 (tedy 12 dní po konání 28. pracovního jednání zastupitelstva). V bodě 4. tohoto zápisu se uvádí, že „*[n]a pracovních poradách bylo již několikrát projednáváno zásadní rozhodnutí, zda Černá Hora převezme do vlastní správy vodovod a kanalizaci v obci. Na posledním jednání převládá názor, že bude výhodnější a méně riskantní vytvořit s dalšími obcemi svazek vodovodů a kanalizací [...]* Starosta ve zdůvodnění shrnul znovu všechny výhody a nevýhody, které jsou zaznamenány v zápisu z pracovního jednání. Pak nechal hlasovat. Pro vstup obce Černá Hora do svazku vodovodů a kanalizací hlasovalo všech 9 přítomných členů zastupitelstva.“ (zvýraznění přidáno). V připojeném usnesení se rovněž pod bodem 4. uvádí, že zastupitelstvo obce schválilo vstup stěžovatele do svazku vodovodů a kanalizací. Z uvedeného dle názoru Nejvyššího správního soudu zcela jasně vyplývá, že na předcházejících zasedáních (poradách, jednáních) zastupitelstva (například 6. 3. 1992, 21. 1. 1993 a také 18. 3. 1993) bylo o možnosti vstupu stěžovatele do dobrovolného svazku

pokračování

pouze diskutováno, zatímco samotné rozhodnutí o tomto vstupu bylo hlasováním zastupitelstva přijato až na jeho veřejném zasedání konaném dne 30. 3. 1993.

[40] Ze všech uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl (na rozdíl od žalovaného a krajského soudu) k závěru, že jednání zastupitelstva stěžovatele, konané dne 18. 3. 1993, nebylo veřejným zasedáním zastupitelstva ve smyslu tehdy účinného § 40 zákona č. 367/1990 Sb. (a na tomto jednání nebylo ani hlasováno o vstupu stěžovatele do dobrovolného svazku obcí – osoby zúčastněné na řízení).

[41] Je proto zřejmé, že základní skutková premisa, na které je vystavěna argumentace žalovaného (plně aprobovaná krajským soudem), neobstojí.

[42] Dosavadní závěry (po vypořádání otázek uvedených pod body 1. a 3. v odst. [29] výše) lze tedy shrnout tak, že o vstupu stěžovatele do dobrovolného svazku obcí (osoby zúčastněné na řízení) mohlo být rozhodnuto pouze hlasováním zastupitelstva stěžovatele na jeho veřejném zasedání; k takovému hlasování nedošlo dne 18. 3. 1993, ale až dne 30. 3. 1993.

[43] Jelikož k podpisu zakladatelské smlouvy osoby zúčastněné na řízení došlo dne 23. 3. 1993 (tedy v době po 28. pracovním jednání zastupitelstva, avšak ještě před konáním 10. veřejného zasedání zastupitelstva), je nutné se dále zabývat tím, zda i přes deficit popsany v předchozím odstavci podpis starosty stěžovatele na této listině mohl vést za určitých podmínek (případně za jakých) ke vzniku členství stěžovatele v tomto dobrovolném svazku obcí. Jde tedy o posouzení, jaké důsledky měla absence projevu vůle obce (vyjádřené hlasováním jejího zastupitelstva na jeho veřejném zasedání) na platnost úkonu, kterým se obec měla stát členem tohoto svazku (podpis starosty na zakladatelské smlouvě), popřípadě zda mohlo následně dojít ke zhojení deficitů tohoto úkonu. Nejvyšší správní soud předesílá, že jakkoli lze materiálně na zakladatelskou smlouvu o vzniku dobrovolného svazku obci (osoby zúčastněné na řízení) nahlížet jako na smlouvu veřejnoprávní, nelze na řešení nastolené otázky aplikovat § 170 správního řádu, neboť v době jejího uzavírání nebyla úprava veřejnoprávních smluv právně zakotvena a její veřejnoprávní povaha se dovozuje toliko doktrinálně.

[44] Při posouzení, jaké důsledky mělo jednání starosty obce, představující se (terminologií OZ z roku 1964) jako právní úkon činěný obcí, aniž by mu předcházel (zákonem vyžadovaný) odpovídající (kvalifikovaně vyjádřený) projev vůle zastupitelstva obce, lze vycházet z konstantní judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího soudu.

[45] Ústavní soud již v nálezu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III.ÚS 721/2000 především upozornil, že „[o]bce jsou veřejnoprávními korporacemi a pokud jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti. [...] Působnost obecního zastupitelstva upravoval, dnes již zrušený, zákon o obcích (obecní zřízení) č. 367/1990 Sb. zejména v ustanovení § 36 a 36a, postavení starosty pak v § 52 až 55. Je pravdou, že v něm nebylo přítomno obdobné pregnantní ustanovení, jakým je dnešní § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle kterého právní úkony starosty vyžadují schválení zastupitelstvem obce a ty provedené bez takového předchozího schválení, výslovně označuje od počátku za neplatné. Ústavní soud je však přesvědčen, že tato

zásada byla přítomna i v právní úpravě dřívější a vyplývala přímo z již zmíněného čl. 101 Ústavy. Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio legis). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce. Ústavní soud je přesvědčen, že přijetí uvedeného konkrétního závazku (půjčky) nezbytně vyžadovalo rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb., a že tedy to, zda se tak stalo či nikoli, nelze kvalifikovat jen jako skutečnost, která měla povahu pouhého vnitřního rozhodnutí a neměla tedy pro jiné subjekty žádný význam. Naopak je nezbytné takové rozhodnutí považovat za konkrétní projev ústavního principu, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu starosty“ (shodně viz též náleze ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. 576/2000; ke zde vysloveným závěrům se Ústavní soud přihlásil i v dalších rozhodnutích – viz například náleze ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04; zdůraznění textu doplněno NSS).

[46] Na zde vyslovené premisy navazuje bohatá judikatura Nejvyššího soudu (rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná z www.nsoud.cz). Ve shodě s názorem Ústavního soudu například v rozsudku ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005, Nejvyšší soud uvedl, že „starosta zastupuje obec navenek, vůli obce nevytváří, nýbrž projevuje [...] Právní úkon starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce [...] provedený bez takového předchozího schválení je od počátku neplatný“ (jakkoli zde soud vycházel z úpravy nového zákona o obcích, je tento závěr plně aplikovatelný i na úpravu plynoucí ze zákona č. 367/1990 Sb., neboť dle výše citovaného názoru Ústavního soudu byl tento důsledek implicitně přítomen i v předchozí úpravě obecního zřízení). Závěr o absolutní neplatnosti takto učiněného úkonu je judikaturou Nejvyššího soudu konstantně potvrzována, a to i v kontextu zákona č. 367/1990 Sb. – viz například jeho rozhodnutí ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009, ze dne 4. 10. 2012, sp. zn. 28 Cdo 4219/2011, či ze dne 11. 2. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3996/2014.

[47] K typově obdobné věci, jako ve věci nyní projednávané se pak Nejvyšší soud vyjádřil v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010, kde s odkazem na předcházející rozsudek ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007 zopakoval, že „samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv a povinností, které právní předpisy s takovým projevem vůle spojují, když usnesení příslušného orgánu obce představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě uzavření (podpisu) smlouvy starostou, případně za podmínek stanovených zákonem o obcích místostarostou obce. **Právně relevantním podkladem, jenž zachycuje obsah rozhodování [...] je z příslušné schůze rady pořízený zápis.**“ Na skutkovém pozadí tehdy projednávané věci Nejvyšší soud dále konstatoval, že „materiálně právní podmínkou pro následně starostou obce uzavřenou kupní smlouvu podle tehdy platné právní úpravy mohlo být pouze **rozhodnutí obecního zastupitelstva (nyní) žalující obce, které bylo učiněno na veřejném zasedání**

pokračování

zastupitelstva. Zákon č. 367/1990 Sb. [...] totiž oprávnění zastupitelstva rozhodovat o předmětném majetkoprávním úkonu (v tomto případě o prodeji obecních pozemků) spojoval [...] pouze a výhradně s veřejným zasedáním zastupitelstva, nikoliv např. s jeho poradním zasedáním, poradou obecního zastupitelstva (taková formulace byla použita v posuzované věci) či s výjezdním zasedáním zastupitelstva. Opačný závěr by byl nejen v rozporu s jazykovým a logickým výkladem ustanovení § 38 a násl. zákona č. 367/1990 Sb., ale popíral by i smysl a účel transparentního rozhodování obce prostřednictvím jejích orgánů a ve svém důsledku by vedl k absurdnímu a nepřijatelnému kabinetnímu rozhodování (v tomto sledovaném případě) o věcně právním nakládání s obecním majetkem bez přítomnosti veřejnosti, resp. bez předem transparentního oznámení o konání veřejného zasedání zastupitelstva obce“ (zdůraznění přidáno).

[48] S ohledem na výše citované judikaturní závěry lze tedy konstatovat, že vyžadoval-li zákon pro přijetí určitého rozhodnutí obce, aby bylo takové rozhodnutí přijato na (veřejném) zasedání jeho zastupitelstva, pak případné jednání starosty, kterým má být takové rozhodnutí navenek vyjádřeno, je bez takového projevu vůle zastupitelstva absolutně neplatným právním úkonem.

[49] Konečně, judikatura Nejvyššího soudu dává odpověď i na otázku, zda lze absenci předchozího projevu vůle zastupitelstva dodatečně konvalidovat (otázka ad 2. v odst. [29] výše). V rozsudku ze dne 3. 7. 2009, sp. zn. 26 Cdo 3479/2007 Nejvyšší soud uvedl, že „dodatečný souhlas obecní rady [...] s dáním výpovědi z nájmu bytu, nemůže zhojit absolutní neplatnost tohoto právního úkonu ve smyslu § 39 obč. zák., jež působí ex tunc, neboť absolutně neplatný právní úkon nemůže být konvalidován“. Tento závěr lze nepochybně vztáhnout i na rozhodnutí či souhlas zastupitelstva obce a na veškeré úkony obce, jež předpokládají zformování vůle k takovému úkonu cestou hlasování zastupitelstva.

[50] S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že podpis zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku obcí „Svazek vodovodů a kanalizací“ (nyní „Svazek vodovodů a kanalizací“ měst a obcí) starostou obce Černá Hora dne 23. 3. 1993 je absolutně neplatným právním úkonem. Dospěly-li tedy správní orgány v řízení vedeném dle § 142 správního řádu k závěru opačnému a dovodily-li, že (uvedeným úkonem) členství stěžovatele v tomto svazku vzniklo dne 20. 4. 1993 (registrací dobrovolného svazku) a trvalo až do 31. 12. 2015, jde o závěr chybný. Pokud krajský soud závěry správního orgánu aproboval, jeho rozsudek, stejně jako rozhodnutí žalovaného, z hlediska zákona neobstojí.

[51] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V dané věci má nesprávné vyhodnocení skutkového stavu věci, pro které měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, původ již v řízení před správními orgány; krajský soud by tedy, vázán závazným právním názorem kasačního soudu, nemohl postupovat jinak, než rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku, jak je shrnut v odst. [50] výše [§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[52] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. též rozhodnutí žalovaného správního orgánu, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem bylo zrušeno též rozhodnutí žalovaného, řízení před správními soudy je tím skončeno, přičemž z procesního hlediska byl jeho procesně úspěšným účastníkem stěžovatel. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů celého řízení.

[53] Náklady řízení jsou v dané věci představovány především stěžovatelem vynaloženými soudními poplatky ve výši 3 000 Kč za řízení o žalobě a 5 000 Kč za řízení o kasační stížnosti.

[54] V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupen advokátem JUDr. Radkem Ondrušem, proto mu náleží také náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Pro určení výše odměny se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Za řízení o žalobě náleží zástupci stěžovatele odměna za čtyři úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, vypracování repliky k vyjádření žalovaného a repliky k vyjádření osoby zúčastněné na řízení [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] ve výši 4 x 3 100 Kč a dále paušální náhrada jeho hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč za čtyři úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho zastoupení v řízení před krajským soudem činí 13 600 Kč.

[55] Za řízení o kasační stížnosti náleží zástupci stěžovatele odměna za jeden úkon právní služby, spočívající v podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] ve výši 3 100 Kč a dále paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele ve vyčíslení nákladů na čl. 25 soudního spisu požadoval navíc odměnu za *převzetí zastupování a poradu s klientem před podáním kasační stížnosti*; tento požadavek však shledal Nejvyšší správní za neopodstatněný, neboť JUDr. Ondruš stěžovatele zastupoval již v řízení před krajským soudem a k žádnému převzetí zastoupení (pro řízení o kasační stížnosti) tak nedošlo. Náklady vynaložené stěžovatelem na jeho zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem tak činí 3 400 Kč.

[56] Celkem tak náklady na právní zastoupení před soudy činí 17 000 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku 3 570 Kč odpovídající této dani. Celková výše jeho odměny je proto 20 570 Kč. Společně s náhradou zaplacených soudních poplatků tedy náhrada nákladů stěžovatele činí 28 570 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

[57] O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 5 (za použití § 120 s. ř. s.), podle kterého osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, ledaže jde o náklady, které jí vznikly

pokračování

v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, anebo opačný postup odůvodňuje okolnosti hodné zvláštního zřetele. Jelikož žádná z uvedených výjimek nebyla v dané věci naplněna, bylo rozhodnuto tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. ledna 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu