



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO**, se sídlem Žižkova 1867/93, Jihlava, zastoupený JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem se sídlem Při Trati 1084/12, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **městys Luka nad Jihlavou**, se sídlem 1. máje 76, Luka nad Jihlavou, zastoupená JUDr. Boženou Zmátlovou, advokátkou se sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2018, č. j. KUJI 91722/2018, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2021, č. j. 29 A 19/2019 - 278,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4 114 Kč do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Oldřicha Chudoby.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný jako orgán příslušný podle § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu k rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy, poté co mu danou věc postoupil Okresní soud v Jihlavě usnesením ze dne 27. 4. 2018, č. j. 8 C 6/2018 - 96, zamítl v záhlaví specifikovaným rozhodnutím ve sporném řízení vedeném podle § 141 správního řádu návrh žalobce (dále též jen „svazek“) na nahrazení projevu vůle osoby zúčastněné na řízení

s uzavřením „*Smlouvy o majetkovém vypořádání v souvislosti s vystoupením Městysu Luka nad Jihlavou ze Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO a dohody o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů*“. Zároveň uložil žalobci povinnost zaplatit osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení ve výši 224 914,80 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se následně žalobce bránil žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který jej v záhlaví označeným rozsudkem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nejdříve se krajský soud vyjádřil k námitce nicotnosti napadeného rozhodnutí, kterou shledal nedůvodnou. Na základě předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017 - 176) totiž dospěl k závěru, že o nárocích plynoucích z veřejnoprávní smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, jejímž předmětem je zabezpečení zásobování členských obcí a měst pitnou vodou a čištění odpadních vod, rozhoduje správní orgán podle § 141 správního řádu. Pod tuto množinu případů patří přitom i nároky vznikající ze stanov svazku. Ostatně i z usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“) ze dne 25. 2. 2016, Konf 10/2015 - 11, podle krajského soudu vyplývá, že rozhodování sporů mezi obcí a svazkem obcí o vypořádání vzájemných práv a povinností po vystoupení obce ze svazku obcí je v pravomoci příslušného krajského úřadu. Krajský soud byl toho názoru, že žalovaný byl na základě výše uvedeného věcně příslušný rovněž k vydání rozhodnutí o nahrazení projevu vůle, která má původ ve veřejnoprávní smlouvě; napadené rozhodnutí proto nepovažoval minimálně ve vztahu ke smlouvě o majetkovém vypořádání (dále jen „smlouva“) za nicotné.

[3] V rámci posouzení problematiky samotné smlouvy se krajský soud nejdříve zabýval stanovami svazku, které byly přijaty na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), dne 11. 12. 2001. V souladu se svoji předchozí rozhodovací praxí je označil za „ne zcela dokonalé z pohledu jejich terminologie a úplnosti“. V případě existence určité mezery či určité nejasnosti či nejednoznačnosti stanov bylo dle krajského soudu nutné ji překlenout za pomoci analogického použití institutů a principů soukromého práva. Ze stanov byl krajskému soudu zřejmý závazek obou stran uzavřít příslušnou vypořádací smlouvu v případě vystoupení člena svazku. V případě nahrazení projevu vůle bylo tak podle jeho názoru nutné aplikovat příslušná ustanovení občanského zákoníku z roku 2012 (dále jen „občanský zákoník“), resp. občanského zákoníku z roku 1964 (tj. zákon č. 40/1964 Sb.), zvláště pak ustanovení upravující smlouvu o smlouvě budoucí. V tomto bodě se tak krajský soud neztotožnil s žalobcem ohledně čistě veřejnoprávního charakteru závazku mezi jednotlivými stranami. Podle krajského soudu se nabízely dvě možnosti řešení. Buďto nebyl obsah budoucí smlouvy, o jejíž uzavření žalobce usiloval, dostatečně určitý a žalovanému nezbývalo než návrh na nahrazení projevu vůle zamítnout, anebo při respektování čl. 12.4. a následně čl. 12.6 až 12.8 stanov bylo třeba dále vycházet z podrobnější úpravy občanského práva, včetně lhůt pro uplatnění takového návrhu. Krajský soud tak shledal závěr žalovaného, že stanovy nenaplňují „podmínku dostatečné určitosti budoucího právního jednání“ za předčasný, neboť dostatečnou určitost právního jednání bylo možné provést až při konfrontaci s konkrétním návrhem žalobce. Žalovaný v případě čl. 12.6 až 12.8 stanov totiž jistou určitost jednání připustil. Dle krajského soudu bylo proto třeba posoudit, zda žalobcův návrh smlouvy odpovídá závazkům o budoucím vypořádání, které strany na sebe vztáhly přijetím zakladatelské smlouvy (včetně stanov).

pokračování

Krajský soud rozhodnutí žalovaného vyhodnotil jako nepřezkoumatelné, a to z toho důvodu, že se konkrétně nezabýval tím, u jakých nároků vyplývajících ze stanov bylo v souvislosti s návrhem smlouvy možné uvažovat o dostatečné konkretizaci a u kterých již nikoliv. Detailní posouzení této otázky bylo na žalovaném a jeho rozhodnutí mělo obsahovat přezkoumatelné závěry.

[4] Krajský soud se dále *obiter dictum* blíže vyjádřil k otázce smlouvy o smlouvě budoucí ve vztahu k úpravě lhůt pro podání příslušného návrhu. S ohledem na přechodná ustanovení občanského zákoníku by se na čl. 12.4 stanov podle něj aplikoval § 50a občanského zákoníku z roku 1964. Vzhledem k tomu, že vypořádací smlouvy měly být uzavřeny do 31. 1. 2015 a že v daném případě uplynula roční promlčecí lhůta (krajský soud upozornil, že námitku promlčení osoba zúčastněná na řízení vznesla ve svých vyjádřeních), mohl být podle krajského soudu návrh žalobce na nahrazení projevu vůle opožděný. K těmto otázkám se však dle něj žalovaný přezkoumatelně nevyjádřil, neboť neposoudil jak otázku určitosti „smlouvy o smlouvě budoucí“, tak ani případné promlčení nároku na její uzavření. Krajský soud ovšem nevyločil, že bylo možné rozhodovat o nahrazení projevu vůle jen u části nároků žalobce.

[5] Krajský soud se dále vyjádřil k otázce dohody o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů (dále jen „dohoda“) upravené v § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů. Narozdíl od návrhu smlouvy k návrhu dohody žalovaný uvedl pouze to, že ze stanov povinnost jejího uzavření nevyplývá, „natož aby její obsah byl alespoň obecně vymezen“. Z rozhodnutí žalovaného však krajskému soudu již nebylo nijak zřejmé, zda považoval danou problematiku za spor z veřejnoprávní smlouvy, tedy zda uznal svou věcnou příslušnost (pravomoc) ve věci rozhodnout. Pokud by se žalovaný domníval, že je k rozhodnutí věcně příslušný, měl se podle krajského soudu k dané problematice věcně a podrobně vyslovit. Rovněž by přitom musel s ohledem na veřejný zájem na fungování vodovodů a kanalizací zvážit, jak se na danou věc aplikuje institut promlčení. Na druhou stranu, pokud by svoji pravomoc rozhodnout o dohodě popíral, bylo namístě iniciovat řízení o kompetenčním sporu podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, neboť již dříve mu danou věc postoupil civilní soud. Krajský soud tedy ponechal celou řadu sporných otázek na vyřešení žalovanému, neboť nepovažoval za vhodné, aby v těchto věcech nahrazoval jeho úvahy.

[6] Krajský soud dále žalovanému vytknul, že se ve svém rozhodnutí nevyslovil k nároku na finanční vypořádání, který žalobce vznesl v čl. VII svého návrhu. Žalovaný si totiž zcela nesprávně vyložil žalobcův návrh, který byl specifikován v části II, čl. 5.1 přílohy č. 1 návrhu, a jeho úvahy tak krajský soud vyhodnotil jako nepřezkoumatelné.

[7] Dále krajský soud uvedl, že nyní projednávanou věc bylo nutné posuzovat v kontextu institutu smlouvy o smlouvě budoucí, bylo proto namístě se podrobně zabývat tím, zda byly splněny podmínky pro vyhovění takovému návrhu. Existence předchozího souhlasu jedné ze stran s návrhem smlouvy, kterou následně nepodepsala, nebyla pro danou věc vůbec relevantní. Neexistence projevu vůle s uzavřením navrhované smlouvy totiž byla předpokladem pro podání návrhu na nahrazení projevu vůle a nikoliv důvodem pro zamítnutí návrhu.

[8] Krajský soud uzavřel, že z výše uvedených důvodů je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro jeho nesrozumitelnost, proto jej zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud zároveň vzhledem k jeho akcesorické povaze zrušil i výrok o nákladech řízení. Na závěr se vymezil proti některým závěrům, které uvedl jeho jiný senát v rozsudku ze dne 23. 6. 2021, č. j. 31 A 120/2019 - 404, a které se týkaly posouzení otázky nahrazení projevu vůle a určení příslušné odměny zástupce za zastupování ve správním řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a následná vyjádření jednotlivých účastníků

[9] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Nejprve namítá, že z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, zda se krajský soud seznámil s přílohou č. 1 návrhu podaného žalobcem, jenž obsahuje text navrhované smlouvy. Dne 6. 2. 2015 jej totiž stěžovatelka odmítla uzavřít kvůli její neurčitosti, neúplnosti a faktickým chybám. Není tak podle jejích slov pravdou, že by se žalobcem o uzavření smlouvy nejednala. Dále podrobně popisuje jednotlivé okolnosti vztahující se k jednání o uzavření příslušné smlouvy. Stěžovatelka taktéž shrnuje závěry krajského soudu, podle nichž žalovaný má nahradit projev vůle obou stran sporu. Podle jejího názoru to však není v jeho silách. Rovněž upozornila, že v době sepsání kasační stížnosti je před krajským soudem vedeno celkem 29 řízení o žalobách, jejichž účastníkem je právě žalobce. Stěžovatelka ostatně ve své kasační stížnosti často zmiňuje i jiná správní řízení (např. návrh na určení vlastnického práva k vodohospodářskému majetku), která byla vedena žalovaným. Představa krajského soudu o nahrazení projevu vůle obou stran s uzavřením smlouvy je podle ní nereálná.

[11] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud neuvedl žádný právní předpis, který na zjištěný skutkový stav aplikoval a pod který by subsumoval své právní hodnocení. Jeho závazný názor adresovaný žalovanému nemůže podle ní být založen na pouhých domněnkách a být nejednoznačný. Krajskému soudu dále vytýká, že bez dalšího přebírá argumentaci uvedenou v žalobě, aniž by ji jakkoliv komentoval či konfrontoval s podklady obsaženými ve spise. Nijak se ani nevyjádřil k projevu vůle vyjádřenému v navrhované smlouvě. Není ji ani zřejmé, o jakých privatizačních projektech krajský soud ve svém rozsudku hovoří.

[12] Dále krajskému soudu vytýká chybné vymezení skutkových zjištění. Úplné znění stanov, na které žalobce odkazuje, nebylo nikdy schváleno valnou hromadou. Má za to, že svazek v současné době nemá stanovy a nesplňuje předpoklady své existence, přičemž tyto skutečnosti nevzal soud v úvahu. Namítá, že krajský soud zcela nepodloženě uvádí určitý způsob majetkového vypořádání, přičemž ze stanov nic takového nevyplývá. Z čl. 12.6 stanov podle ní naopak vyplývá povinnost svazku vrátit jí zpět majetek po ukončení jejího členství ve svazku. Má za to, že tato povinnost není vázána na podmínku uzavření smlouvy a ani dohody. Povinnost uzavřít smlouvu ze stanov, především z čl. 12.4, nevyplývá, natož pak povinnost uzavřít smlouvu s takovým obsahem, jaký navrhuje žalobce. Není ji ani jasné, jaká smlouva by měla být podle stanov uzavřena. Znění stanov není podle jejího názoru srozumitelné a ani určité.

pokračování

[13] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaný má pravomoc rozhodnout o návrhu na nahrazení projevu vůle v navrhované smlouvě i dohodě. Má za to, že nejprve musí být uspořádány vlastnické vztahy a pak teprve se může přistoupit k vymezení obsahu dohody. Následně žalobci vytýká, že neplnil své evidenční povinnosti založené stanovami. Taktéž zdůrazňuje, že právo žalobce na určení obsahu smlouvy se promlčelo dne 1. 2. 2016, neboť uplynula jednorocní promlčecí lhůta vyplývající z § 634 občanského zákoníku. Dále uvádí, že podle § 1787 občanského zákoníku může oprávněná strana pouze navrhnout, aby obsah budoucí smlouvy určil soud, resp. příslušný orgán veřejné moci, nikoliv předložit již vytvořenou smlouvu, u níž bude nahrazena vůle protistrany.

[14] Následně stěžovatelka odkazuje na závěry uvedené v rozhodnutích Krajského soudu v Brně - pobočky v Jihlavě ze dne 5. 12. 2017, č. j. 54 Co 543/2016 - 284, a ze dne 13. 12. 2017, č. j. 72 Co 153/2017 - 650, týkající se otázky, zda žalobce předložil dostatečně kvalifikovaný návrh smlouvy. Žalobce měl totiž trvat pouze na své verzi návrhu smlouvy bez toho, že by přistoupil na jakékoliv ústupky. Má za to, že žalovaný ve stejném duchu správně identifikoval nedostatky návrhu žalobce a přesvědčivě se s nimi vypořádal. V reakci na závěr krajského soudu, že se žalovaný při svém rozhodování nezabýval požadavkem na zaplacení částky 13 900 239,27 Kč, stěžovatelka upozorňuje na absenci takového požadavku žalobce v jeho petitu.

[15] Závěrem stěžovatelka vyslovuje názor, že rozhodnutí žalovaného bylo řádně odůvodněné, právně podložené a námitky žalobce byly řádně vypořádány. Řešení probíhajícího sporu mezi stěžovatelkou a žalobcem by mělo být rychlé, „rovnné“ a spravedlivé, namísto neustálého hledání „*zástupných formálních problémů*“ a formalistického přístupu krajského soudu. Upozorňuje, že dva senáty krajského soudu v této věci dospívají k rozdílným právním závěrům, oba však ruší napadená rozhodnutí žalované bez toho, aniž by ve svých rozhodnutích uvedly závazný názor, jak konstruktivně daný spor vyřešit. Jelikož závěry krajského soudu jsou rozdílné, není zřejmé, jak má žalovaný v dalším řízení postupovat.

[16] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti po důkladném rozboru jednotlivých článků stanov (především čl. 12) nejprve popisuje předchozí snahu o uzavření smlouvy a dohody, která skončila nezdarem, a následnou genezi celého sporu. Dále předesílá, že řada stěžovatelkou uváděných skutečností a námitek nemá vztah k projednávané věci, je nepravdivých nebo zavádějících (např. dopis ze dne 6. 2. 2015 reagující na zasláný návrh smlouvy). Má za to, že z napadeného rozsudku je zřejmé, proč krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jeho závěry považuje za logické a srozumitelné, podpořené relevantními právními předpisy a judikaturou správních soudů. Ve svém závazném právním názoru pak jasně vyložil, jak má žalovaný dále postupovat. Krajský soud se podle žalobce s jeho argumentací zabýval dostatečně, přičemž se ne se všemi jeho argumenty ztotožnil. Tvzení stěžovatelky, že svazek nemá v současné době stanovy, považuje za zavádějící, neboť nikde není uvedeno, že se ruší znění stanov z roku 2001, včetně jejích dodatků. Úplné znění stanov bylo vytvořeno pouze pro přehlednost. Na tomto místě žalobce připomíná, že se stěžovatelka po celou dobu svého členství obsahem stanov řídila, a projevila tím svoji vůli být jejími ustanoveními vázána. Ke stěžovatelkou odkazovaným rozhodnutím Krajského soudu v Brně - pobočky v Jihlavě č. j. 54 Co 543/2016 - 284

a č. j. 72 Co 153/2017 - 650 pak žalobce uvedl, že soud neměl pravomoc o těchto věcech rozhodnout, proto následně řízení zastavil a věc postoupil žalovanému; jsou tedy pro věc bezvýznamná.

[17] K samotné povinnosti uzavřít smlouvu žalobce uvádí, že neplyne ze soukromoprávní smlouvy o smlouvě budoucí, nýbrž se dle jeho přesvědčení jedná o přímý nárok plynoucí přímo ze stanov, které jsou součástí veřejnoprávní smlouvy. Podle § 50 odst. 2 písm. h) obecního zřízení je povinnou náležitostí stanov způsob vypořádání majetkového podílu obce v dobrovolném svazku obcí. Místní infrastrukturní majetek je podle jeho přesvědčení v jeho vlastnictví a může být převeden pouze smlouvou nebo na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, který obsah takové smlouvy určí, resp. nahradí projev vůle druhé strany smlouvy. Pro jiný postup podle něj chybí žalovanému konkrétní zákonné zmocnění (např. konstitutivně určit vlastnické právo stěžovatelky).

[18] Žalobce má dále za to, že v čl. 12.6 až 12. 8. stanov jsou komplexně upraveny podmínky vypořádání majetkového podílu obce ve svazku, neboť vymezují konkrétní práva vystoupivší obce, jakož i samotného svazku na finančním vypořádání. Obecní zřízení přitom nestanoví žádný nárok obce na vypořádací podíl; v případě svazku obcí se totiž nejedná o žádnou obchodní (kapitálovou) korporaci. Nic takového nestanovila ani právní úprava účinná v době založení svazku (občanský zákoník z roku 1964). Obec tak má nárok na vypořádání pouze v rozsahu uvedeném ve stanovách, na nic jiného nárok nemá. Způsob vypořádání mezi vystoupivší obcí a svazkem podle jeho názoru nelze dovozovat jinak než ze stanov; neexistuje zde žádný zákonný či smluvní prostor řídit se volnou úvahou či vypořádat jiný majetek obce. Na podporu svojí argumentace odkázal na rozsudek krajského soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 62 A 152/2018 - 102. Žalobce tak uzavírá, že i když žalovaný či krajský soud se zněním stanov nesouhlasí, nic je neopravňuje stanovená pravidla neaplikovat či nahradit pravidly vlastními.

[19] Žalobce dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že lhůta pro podání návrhu na nahrazení projevu vůle s uzavřením smlouvy podléhá roční promlčecí lhůtě. Občanský zákoník by se v případě otázek spojených s veřejnoprávní smlouvou měl podle § 170 správního řádu použít jen přiměřeně. V tomto ohledu by podle něj nemělo být na stanovy a zakladatelskou listinu nahlíženo jako na „*smlouvu smíšenou veřejnoprávně-soukromoprávní*“. Nárok na plnění povinnosti stěžovatelky ve smyslu § 50 odst. 2 písm. h) obecního zřízení by měl být podle jeho názoru promlčen podle § 629 občanského zákoníku v tříleté lhůtě, nikoliv ve zvláštní jednorroční lhůtě podle § 634 občanského zákoníku. Žalobce má přitom za to, že nárok na uzavření smlouvy uplatnil včas, neboť podal svůj návrh dne 29. 1. 2018 k Okresnímu soudu v Jihlavě. Ustanovení občanského zákoníku z roku 1964 týkající se uzavření smlouvy o smlouvě budoucí se podle něj použijí pouze analogicky. Dodává, že i pokud by byl správný závěr krajského soudu o běhu jednorroční promlčecí lhůty, vztahovala by se tato lhůta stejně i na majetkové nároky stěžovatelky, které uplatnila až po jejím uplynutí.

[20] Co se týče otázky uzavření dohody, žalobce poukazuje na chybné tvrzení stěžovatelky ohledně údajného závěru krajského soudu, že žalovaný disponuje pravomocí rozhodnout o nahrazení projevu vůle druhé strany dohody. Krajský soud přitom žalovaného zavázal, aby svoji pravomoc vydat rozhodnutí o návrhu na nahrazení projevu vůle s uzavřením dohody nejprve posoudil. S těmito závěry krajského soudu se žalobce ztotožňuje.

pokračování

[21] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že uvítá jakékoliv rozhodnutí a posouzení ponechává čistě na Nejvyšším správním soudu.

[22] Stěžovatelka ve své replice opětovně napadá platnost žalobcem předloženého znění stanov. Namítá, že žalobce i krajský soud zcela pominuly historii privatizačního projektu, který se uskutečnil v roce 1993, a jeho principy. Upozorňuje, že obce svůj privatizovaný majetek na svazek nepřeváděly, pouze mu jej poskytly k hospodaření, a odkazuje na další podle ní podstatné okolnosti privatizace majetku. Smysl čl. 8 stanov nechápe tak jako žalobce, tedy že by se majetek, se kterým bylo svazku umožněno hospodaření, stal jeho vlastnictvím. Jinak interpretuje rovněž další ustanovení stanov a tvrzení žalobce považuje za lživá. Stanovy totiž nelze vykládat tak, že by obec musela řešit vrácení majetku a případné vypořádání smluv o finančním vypořádání, *„když ze strany žalobce, tj. svazku není vůle k uzavření žádné smlouvy a nikdy ani nebyla“*. Povinnost vrácení majetku stěžovatelce na základě čl. 12.6 stanov není vázána na povinnost uzavřít smlouvu. Z repliky dále vyplývá, že probíhalo neúspěšné jednání (navzdory zahájenému smírčímu řízení u Okresního soudu v Jihlavě) nad uzavřením smlouvy již od prosince 2013.

[23] V duplice žalobce uvádí svoji verzi, jak probíhala privatizace státního podniku Jihomoravské vodovody a kanalizace a následné nabývání vlastnického práva k vodohospodářskému majetku, a opět se vrací k otázce platnosti a výkladu jednotlivých článků stanov. Ke stěžovatelkou zmíněnému smírčímu jednání dodává, že se týkalo jiné věci a proběhlo dávno po uplynutí lhůty pro uzavření smlouvy. Uzavírá, že stěžovatelka, ač odmítla smlouvu uzavřít, sama nepředložila žádný svůj kvalifikovaný návrh smlouvy.

[24] V triplice stěžovatelka zrekapitulovala všechna řízení, která byla v rámci tohoto sporu u krajského soudu vedena. Rovněž namítá neplatnost dohod, jimiž měly obce převést na svazek vlastnictví k vodohospodářskému majetku.

[25] Žalobce konečně ve své kvadruplice upozorňuje, že vztah mezi svazkem a příslušnou obcí je synallagmatický, tedy že právo na vrácení předmětného majetku vystoupivší obci je podmíněno povinností finančního vypořádání se svazkem. Do té doby zůstává privatizovaný, vložený, jakož i pořízený majetek ve výlučném vlastnictví svazku. Na podporu svého argumentu odkazuje na rozsudek krajského soudu č. j. 31 A 120/2019 - 404. Žalobce dále zmiňuje rozsudky ze dne 24. 6. 2021, č. j. 7 As 363/2020 - 48, a ze dne 1. 7. 2021, č. j. 7 As 365/2020 - 48, v nichž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jestliže si svazek obcí ve stanovách určil, že vystupující obec nemá nárok na vypořádací podíl, nelze toto ujednání označit za rozporné se zákonem, neboť zákon o obcích nárok obce na vypořádací podíl nezakotvuje. Uzavírá tak, že není možné rezignovat na obsah stanov a jejich výklad, přičemž je potřeba se jejich obsahem řídit.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Než Nejvyšší správní soud přistoupí k samotnému vypořádávání jednotlivých kasačních námitek, považuje na úvod za nutné zdůraznit, a to i s ohledem na šíři a podobu argumentů vznesených stěžovatelkou i žalobcem, že podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení domáhá jeho zrušení. Z tohoto ustanovení vyplývá, že úkolem kasačního soudu je v řízení o kasační stížnosti přezkum rozhodnutí krajského soudu. Nutným předpokladem pro posouzení uplatněné argumentace jako přípustné kasační námítky je proto zpochybnění závěrů krajského soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63). Smyslem kasačního řízení je totiž umožnit kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu. Předmětem nynějšího kasačního řízení tedy především nemůže být komplexní a definitivní vyřešení dlouhodobého sporu mezi stěžovatelkou a žalobcem, který má mnoho dílčích právních, ekonomických i technických rovin. Kasačnímu soudu rovněž nepřísluší, aby se zabýval otázkami, jež jsou předmětem jiných (navazujících) řízení.

[29] Nejvyšší správní soud se proto v tomto rozhodnutí nebude zabývat otázkou vlastnického práva k jednotlivému vodohospodářskému majetku a ani se nebude blíže vyjadřovat k předchozímu kontraktačnímu procesu, a tedy konkrétně k tomu, která strana sporu byla během procesu formulace navrhované smlouvy a dohody pasivní, resp. kdo odmítl nastalý spor konstruktivně řešit, jakož i k jednotlivým ustanovením žalobcem předložené smlouvy a dohody, neboť těmito otázkami se krajský soud ve svém právním hodnocení nezabýval. Ten totiž napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by jednotlivé dílčí nároky vyplývající ze žalobcem navržené smlouvy a dohody řešil meritorně. Právě tato skutečnost, tj. zda napadené rozhodnutí žalovaného bylo skutečně nepřezkoumatelné, bude jádrem posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu. Kasační soud však současně podotýká, že považuje za vhodné, aby se v nyní projednávané věci vyjádřil i k závěrům krajského soudu vysloveným jako *obiter dictum*, ačkoliv samy o sobě nemají vliv na případnou zákonnost napadeného rozsudku; mají nicméně význam pro další vývoj probíhajícího sporu.

[30] Kasační soud rovněž na úvod předeseílá, že stěžovatelka některé závěry krajského soudu ve svých námitkách dezinterpretuje. Především není pravdou, jak ostatně žalobce správně podotkl, že dle závěru krajského soudu má žalovaný pravomoc rozhodnout o nahrazení projevu vůle stěžovatelky u dohody. Krajský soud naopak v napadeném rozsudku uvedl, že se žalovaný ve svém rozhodnutí otázkou dohody, natožpak pravomocí k řešení sporu ohledně ní, téměř nezabýval. Pouze konstatoval, že povinnost uzavřít dohodu ze stanov nevyplývá. Pokud by podle krajského soudu žalovaný svou pravomoc uznal, bylo namístě se důkladně zabývat tím, proč nebylo možné nahradit vůli stěžovatelky s uzavřením této dohody. Pokud by naopak dospěl k závěru, že pravomoc rozhodnout o tomto sporu nemá, měl se správně obrátit na zvláštní senát, který by pravomoc ve sporu rozhodnout s konečnou platností vyřešil. Nejvyšší správní soud uvádí, že již jen z tohoto důvodu bylo namístě napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, neboť v tomto bodě je skutečně nepřezkoumatelné. Žalovaný se sice v napadeném rozhodnutí svojí pravomocí předložený spor řešit zabýval, avšak jen v omezeném rozsahu. Dospěl přitom k závěru, že mu přísluší rozhodovat o sporech vyplývajících

pokračování

z veřejnoprávní smlouvy, tedy i ze zakladatelské smlouvy svazku, jejíž součástí jsou i stanovy. Tím se vypořádal se svojí pravomocí rozhodnout o sporu o uzavření smlouvy. Pokud však zároveň dospěl k závěru, že povinnost uzavřít dohodu ze stanov nevyplývá (ta totiž namísto stanov vyplývá z § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích), měl se pravomocí rozhodnout o sporu o uzavření dohody ve svém rozhodnutí zabývat, popř. podrobně rozvést svoje úvahy, proč navržené znění dohody neodpovídá požadavkům uvedeným v § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, který uzavření dohody předvídá.

[31] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nicméně považuje za vhodné poukázat na svou relevantní judikaturu, která se věnovala charakteru dohod upravených v § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích (srov. odst. [5] tohoto rozsudku). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2020, č. j. 2 As 192/2019 - 55, tento druh dohody není veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 a násl. správního řádu, ale je soukromoprávní dohodou. Jejího uzavření se lze tedy domoci občanskoprávní žalobou.

[32] Nejvyšší správní soud se v rámci přezkumu přípustných kasačních námitek nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Platí totiž, že v případě zjištění vad podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. již zpravidla není dán prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadený rozsudek bez dalšího zrušit. Nutno podotknout, že k těmto vadám Nejvyšší správní soud přihlíží podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti, tedy i nad rámec uplatněných kasačních námitek.

[33] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. např. rozsudky ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[34] Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je pak mimo jiné takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, či jehož výrok je v rozporu s odůvodněním. Může se jednat kupříkladu o rozhodnutí, jehož závěry jsou v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními, nebo jehož odůvodnění je ve vztahu k výroku nejednoznačné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130).

[35] Správní soud přitom nemusí své závěry budovat na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek žalobce (ale i strany žalované či osoby zúčastněné na řízení), pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (srov. Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012 - 161).

[36] Kasační soud přitom v souladu s výše uvedenou judikaturou dospívá k závěru, že se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dostatečně zabýval všemi základními a pro věc podstatnými námitkami a v dostatečném rozsahu je vypořádal. Ve svém rozhodnutí odpovídajícím způsobem reagoval i na argumentaci vznesenou samotnou stěžovatelkou. Z napadeného rozsudku je zřejmé, jak krajský soud ve věci rozhodl, z jeho odůvodnění vyplývá, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, či ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30).

[37] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v různých aspektech. Konkrétně namítá, že jí není zřejmé, zda se krajský soud seznámil s textem žalobcem navrhované smlouvy. Kasační soud tuto pochybnost stěžovatelky nesdílí, neboť v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud na jednotlivé relevantní články smlouvy odkazuje (např. část II., čl. 5.1 návrhu smlouvy a dohody obsahující nárok na finanční vypořádání).

[38] Stěžovatelce dále není zřejmé, na základě jakého právního předpisu krajský soud učinil své závěry. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25, nepřezkoumatelný je rozsudek, ze kterého nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozsudku však v nyní projednávané věci krajský soud požadavku plynoucímu z odkazované judikatury dostál. Základní rámec právní úpravy, z níž krajský soud vyšel, je z napadeného rozsudku zřejmý (soudní řád správní, správní řád, obecní zřízení, občanský zákoník, eventuálně občanský zákoník z roku 1964). Kasační soud navíc se stěžovatelkou nesouhlasí, že by rozhodná právní ustanovení krajský soud dostatečně nekonkretizoval. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že rozhodnutí žalovaného krajského soudu zrušil kvůli jeho nepřezkoumatelnosti na základě § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a že dále pracoval se subsidiárním použitím § 1786 až 1788 a dále § 634 občanského zákoníku, resp. § 50a občanského zákoníku z roku 1964. Pokud jde o některé dílčí (sporné) otázky, napadený rozsudek vychází z toho, že je žádný právní předpis výslovně neupravuje. Jde-li o podstatu věcných závěrů krajského soudu, je podle něj mimo jiné třeba hledat řešení ve stanovách na základě analogického použití institutů a principů soukromého práva. Byť tedy krajský soud v rámci některých závěrů neodkazuje na konkrétní zákonné ustanovení, jeho odůvodnění lze v tomto směru považovat z hlediska přezkoumatelnosti za dostačující (čímž nicméně Nejvyšší správní soud na tomto místě nehodnotí jejich správnost). Nelze ostatně ani očekávat, že řešení takto specifického sporu odvíjejícího se od konkrétního znění stanov bude ve všech ohledech vycházet z výslovné a přímé regulace.

[39] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že by krajský soud nekriticky přejímal argumentaci uvedenou v žalobě. Z jeho odůvodnění je zřejmé, že k dané věci uvádí svůj ucelený právní názor a jím uváděné závěry se snaží dostatečně přezkoumatelně obhájit a skutkově podložit jednotlivými písemnostmi obsaženými buď v soudním či správním spise. Není ani pravdou, že by krajský soud žalobci ve všem

pokračování

přítakal, protože na rozdíl od něj v některých otázkách dospívá k diametrálně odlišným závěrům, a to především co do charakteru navrhované smlouvy, resp. subsidiárního použití příslušných ustanovení občanského zákoníku na tuto smlouvu (srov. odst. 61 napadeného rozsudku). Tyto výhrady však neměly vliv na konečný výsledek rozhodnutí. Co se pak týče stěžovatelkou zmíněných privatizačních projektů, krajský soud je popisuje pouze v narační části napadeného rozsudku, nikoliv v části hodnotící, jež obsahují závěry krajského soudu a teprve ony jsou předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu.

[40] Důvodná není ani námitka, podle které z napadeného rozsudku neplyne žádný závazný názor, ze kterého by bylo možné vyjít v dalším řízení. Podle judikatury by závazný právní názor ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. měl být formulován tak, aby z něj plynulo, jakých chyb se správní orgány dopustily a jak mají v dalším řízení postupovat, aby je napravily (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2021, čj. 3 As 147/2018 - 46). Z rozsudku krajského soudu takový názor v dostatečné míře plyne (shrnutí závěrů napadeného rozsudku se nachází v odst. 66 napadeného rozsudku). Jestliže se pak stěžovatelka vymezuje vůči tomu, že dva senáty krajského soudu dospívají ve svých rozsudcích k různým právním závěrům je třeba upozornit, že sjednocování judikatury přísluší především Nejvyššímu správnímu soudu, přičemž v případě obou rozsudků byla podána kasační stížnost. Obecně však platí, že by soudy měly dodržovat zásadu předvídatelnosti svých rozhodnutí. V případě, kdy orgán veřejné moci rozhoduje skutkově a právně obdobné případy, by měla být jeho rozhodovací činnost z dlouhodobého hlediska konstantní. Zásada předvídatelnosti a právní jistoty ale nemůže být bezbřehá a soud má bezpochyby právo se od svého dříve vyřčeného názoru odchýlit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009 - 233), nicméně svůj odlišný postup by měl vysvětlit. To se v tomto případě skutečně stalo, neboť rozhodující senát krajského soudu v odst. 63 až 65 napadeného rozsudku objasnil, proč má na jisté dílčí otázky jiný právní názor, než jeho jiný senát.

[41] Stěžovatelka rovněž namítá chybná skutková zjištění, neboť krajský soud měl vyjít z úplného znění stanov, které nebylo schváleno zastupitelstvem svazku a který v současné době stanovky ani údajně nemá. Její námitka směřuje k tomu, že ve spisu krajského soudu je založeno konsolidované znění stanov se zapracovanými dodatky, které k žalobě přiložil žalobce. Stěžovatelka však netvrdí, že by snad znění rozhodných ustanovení stanov, z nichž krajský soud v napadeném rozsudku vyšel, bylo nesprávné, resp. jak se v závěrech soudu projevilo (mohlo projevit). Stěžovatelka se naopak stanovami svazku po celou dobu svého účastenství řídila, a navíc jimi často na podporu svého tvrzení argumentuje (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2023, sp. zn. I. ÚS 2302/23, týkající se členství stěžovatelky ve svazku). Součástí předloženého správního spisu jsou navíc i stanovky v původní podobě, včetně jednotlivě přijatých dodatků. Nejvyššímu správnímu soudu navíc ani není jasné, z čeho stěžovatelka dovozuje, že by svazek v současné době neměl mít vůbec žádné platné stanovky; k tomu ostatně ani neuvedla žádný relevantní důkaz. Nutno na závěr podotknout, že ani žalovaný se ve svém rozhodnutí otázkou platnosti stanov nezabýval, přičemž krajský soud neměl povinnost tuto otázku za něj sám řešit, a to navíc za situace, kdy shledal napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným.

[42] V rámci posouzení meritorních kasačních námitek se na tomto místě Nejvyšší správní soud dostává k samotnému jádru věci, konkrétně k otázce výkladu stanov svazku

a možnosti řešení jednotlivých nároků obou účastníků na finančním a majetkovém vypořádání. Nejvyšší správní soud v této souvislosti předepisuje, že touto otázkou se v rámci jiných řízení, jejichž účastníkem byl žalobce a obec vystupující ze svazku, ve své předchozí rozhodovací praxi již v minulosti zabýval (srov. především rozsudky 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, jenž se dokonce zabýval kasační stížností samotné stěžovatelky). Ani v nynějším případě nemá Nejvyšší správní soud důvod, aby se od již dříve vyslovených závěrů, pokud jsou s ohledem na zde posuzovanou povahu věci aplikovatelné i nyní, odchýlil.

[43] Relevantní právní úpravu obsahuje předně obecní zřízení, podle jehož § 49 odst. 1 *obce mají právo být členy svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů*. Podle § 50 odst. 2 písm. h) téhož zákona pak 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] Podle relevantních částí stanov pak

„obec může ze svazku vystoupit podle projevu své vůle na základě rozhodnutí zastupitelstva obce, které bude doručeno předsednictvu do 14. dnů od rozhodnutí zastupitelstva. (...) Smlouvy o finančním vypořádání mezi vystupující obcí a svazkem musí být vypořádány nejpozději do 1 měsíce ode dne zániku členství. Pokud nedojde k uzavření smluv 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. Stejná ustanovení platí i při vyloučení obce ze svazku valnou hromadou.“ (čl. 12.4);

„[v]ystoupí-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, majetek vybudovaný svazkem z podílu obce na nájemném ze svazku či z vlastního rozpočtu obce a majetek pořízený pro potřeby obce s jejím finančním přispěním, 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.“ (čl. 12.6);

„[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. (...)“ (čl. 12.7);

„[p]ři vypořádání společného infrastrukturního majetku je povinna vystupující obec uhradit svazku zbývající část úvěru, jímž je tento majetek zatížen. Podíl obce bude vypočten takto

pokračování

- *zůstatková hodnota úvěru včetně úroku se vydělí celkovým počtem obyvatel všech členských obcí svazku a tato částka se vynásobí počtem obyvatel vystupující obce.“ (čl. 12.8).*

[45] Jak již Nejvyšší správní soud vyložil ve výše uvedených rozhodnutích, podmínky vystoupení ze svazku obcí, včetně vypořádání majetkového podílu, jsou ze zákona povinnou součástí stanov svazku obcí. Jde o výsledek smluvní autonomie obcí, jak si konkrétní podmínky vystoupení ze svazku upraví. V rozsudku ze dne 24. 6. 2021, č. j. 7 As 363/2020 - 48, již Nejvyšší správní soud také vyslovil, že obce v této otázce mají smluvní volnost. Projev této vůle je nutno respektovat i s odkazem na ústavně zaručené právo obcí na samosprávu.

[46] Z výše citovaného čl. 12.6 stanov plyne nárok obce na převod v něm specifikovaného majetku při vystoupení ze svazku. Toto ustanovení zakotvuje jednoznačnou a bezpodmínečnou povinnost svazku „vrátit“ mimo jiné majetek, který obec do svazku vložila. Pokud tedy obce ve stanovách jednoznačně a bezpodmínečně stanovily povinnost svazku vrátit majetek po vystoupení obce ze svazku, nelze dovozovat, že se nejedná o nárok vystoupivší obce (obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu dne 17. 6. 2021, č. j. 7 As 364/2020 - 45, a ze dne 1. 7. 2021, č. j. 7 As 365/2020 - 48, a na ně navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2254/21, a ze dne 2. 11. 2021, č. j. I. ÚS 2368/21). Pravidla obsažená v čl. 12.6 až 12.8 stanov lze chápat tak, že zakládají přímé nároky žalobce či stěžovatelky.

[47] Nejvyšší správní soud ostatně v rozsudku č. j. 8 As 224/2021 - 182 shrnul, že „[p]odle čl. 12.4 stanov k majetkovému vypořádání má dojít na základě smluv mezi svazem a vystoupivší obcí. Stanovy nikde nezmiňují, že by vlastní vypořádání mohl učinit správní orgán. Žalovaný má pravomoc rozhodnout spor z veřejnoprávní smlouvy. Pokud je spor veden o podobě smlouvy o vypořádání majetku, kterou mají účastníci uzavřít dle čl. 12.4 stanov, je dána pravomoc žalovaného takový spor rozhodnout. **K vypořádání majetku však musí vždy dojít smlouvou, což je jediný způsob, který předvídají stanov.** Brání-li některá ze smluvních stran uzavření smlouvy, žalovaný v takovém případě může rozhodnout o nahrazení prohlášení (projevu) vůle, tj. o povinnosti uzavřít smlouvu (obdobně jako v občanském soudním řízení).“ (důraz přidán Nejvyšším správním soudem). V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „k vypořádání nemusí dojít pouze jednou komplexní smlouvou. Není 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. Nejde o závazky vzájemně podmíněné a na sobě závislé. Byť je zjevné, že finanční vypořádání s vypořádáním majetkovým souvisí a nepochybně by v obecné rovině bylo vhodnější a přehlednější tyto závazky vypořádat v jednom řízení, kasační soud již v rozsudku sp. zn. 6 As 269/2021 výslovně uzavřel, že ze znění stanov nevyplývá, že by se jednalo o vzájemně podmíněné závazky, a tedy že by muselo vždy dojít ke komplexnímu vypořádání jedinou smlouvou.“

[48] Ačkoliv tedy stěžovatelka nesouhlasí s tím, že žalovaný je příslušný k rozhodnutí o návrhu o nahrazení projevu vůle druhé strany s uzavřením smlouvy, jedná se o jedinou možnou cestu, jak spor vyřešit za situace, kdy jedna ze stran není ochotna předmětnou smlouvu uzavřít. Námitka stěžovatelky, že takové rozhodnutí není v silách žalovaného,

není pro danou věc relevantní, protože žalovaný jako věcně příslušný orgán veřejné moci nemůže odmítnout vykonávat svoji pravomoc a spor účastníků nerozhodnout. V souvislosti s výše uvedeným je tak nesprávný závěr žalovaného, jenž uvedl ve svém rozhodnutí, že nemůže nahradit projev vůle druhé strany, která souhlas s uzavřením smlouvy neprojevila, neboť právě to je smyslem tohoto typu sporu.

[49] Nejvyšší správní soud na tomto místě činí dílčí závěr, že žalovaný byl při návrhu projevu vůle s uzavřením smlouvy povinen primárně vycházet z pravidel obsažených v předmětných člancích stanov, jež jsou projevem předchozí smluvní autonomie obcí a odráží jejich vůli, jak má jejich následné vystoupení ze svazku a vypořádání vzájemných nároků probíhat. V případě, že ze stanov nevyplývá konkrétní způsob vypořádání (což reálně ani není možné do nejmenšího detailu upravit), resp. pokud jsou tato pravidla neurčitá, bylo namíste přistoupit za pomoci § 170 správního řádu, věty za středníkem, k podpůrnému použití ustanovení občanského zákoníku. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odkazuje na § 1787 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož platí, že *obsah budoucí smlouvy se určí podle účelu, který má uzavření budoucí smlouvy zřejmě sledovat. Přitom se 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.*

[50] Žalovaný při posouzení návrhu žalobce dospěl k názoru, že „[i] když z článků 12.6 - 12.8 jistá určitost ujednání vyplývá, jedná se spíše o principy, v jejichž souladu by měly být smlouvy vytvořeny. Tato ujednání zdaleka nereflektují složitost budoucích smluv o vypořádání, neobsáhnou všechny jednotlivé položky, které by se měly vypořádat (...) Navrhovatel tak požaduje nahradit projev vůle odpůrce k uzavření smlouvy, která svým obsahem rámce těchto článků mnohonásobně překračuje.“ Takovéto odůvodnění žalovaného, proč zamítl návrh na nahrazení projevu vůle s uzavřením smlouvy, považuje kasační soud ve shodě s krajským soudem za zcela nedostačující, a tudíž nepřezkoumatelné. Z odůvodnění není především zřejmé, které části smlouvy jdou nad rámec příslušných článků stanov, a tedy neodráží jejich smysl a účel. Z odůvodnění není rovněž zřejmé, proč nebylo možné subsidiárně (popř. analogicky) použít příslušná právní ustanovení, která by napomohla s výkladem stanov, jež v určitých ohledech opravdu neskýtala konkrétní odpověď, jak během složitého procesu vypořádání jednotlivých nároků postupovat. Žalovaný tak pochybil, pokud ve svém rozhodnutí podrobně nerozvedl, proč se jednotlivá ustanovení smlouvy přičila smyslu majetkového a finančního vypořádání vyplývajícimu z jednotlivých článků stanov a proč nebylo možné nahradit projev vůle přinejmenším u některých dílčích nároků, které by podle názoru žalovaného byly ve smlouvě upraveny v souladu se stanovami.

[51] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že i v tomto ohledu bylo *ratio decidendi* krajského soudu správné, neboť závěry uvedené v rozhodnutí žalovaného, na základě nichž se rozhodl zamítnout návrh žalobce na nahrazení projevu vůle stěžovatelky s uzavřením smlouvy, byly nepřezkoumatelné. V tuto chvíli již tak nemá smysl se zabírat tím, zda byl návrh žalobce dostatečně kvalifikovaný či ne, neboť toto posouzení bude náležet žalovanému.

[52] Co se týče požadavku žalobce na zaplacení částky 13 900 239,27 Kč, kasační soud konstatuje, že skutečně nebyl součástí petitu. V něm totiž žalobce jen požadoval, aby žalovaný nahradil projev vůle stěžovatelky k uzavření smlouvy. Ustanovení o výši finančního vypořádání obsažené v části II, čl. 5.1 návrhu smlouvy a dohody bylo nicméně

pokračování

dosti podstatnou (esenciální) součástí celého návrhu. Logicky se tak žalovaný měl zabývat i tím, zda takto stanovená finanční částka byla adekvátní a zda její výše odpovídala smyslu a účelu obsaženému ve stanovách. Žalovaný ve svém rozhodnutí však zcela rezignoval (ostatně stejně jako i v případě posouzení dalších dílčích nároků nastíněných navrhovanou smlouvou) na jakékoliv úvahy o tom, zda takto nastavená finanční částka byla adekvátní a pouze uvedl, že se tímto požadavkem nebude zabývat, neboť jej žalobce neuvedl ve svém petitu. Takovéto úvahy žalovaného krajský soud správně označil za nepřezkoumatelné. Nutno podotknout, že žalovaný se rovněž ve svém rozhodnutí odmítl zabývat stěžovatelkou namítaným uplynutím promlčecí lhůty, což rovněž způsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Jeho absentující úvahy doplnil teprve krajský soud v rámci svého *obiter dictum*.

[53] Poté, co se Nejvyšší správní soud vypořádal s námitkami směřujícími vůči *ratio decidendi* napadeného rozsudku krajského soudu, se na závěr bude zabývat jeho úvahami uvedenými v rámci *obiter dictum*. Tyto úvahy sice nemají vliv na konečné rozhodnutí kasačního soudu, nicméně mají podstatný dopad na další pokračování sporného řízení vedeného žalovaným, přičemž oba účastníci uplatnili k těmto závěrům krajského soudu svoji (kontradiktorní) argumentaci. Žalobce nesouhlasí s tím, že by se na smlouvu měla podpůrně použít soukromoprávní úprava, která se konkrétně týká smlouvy o smlouvě budoucí a k tomu se vztahující úprava jednorozhodného běhu promlčecí lhůty. Stěžovatelka má naopak za to, že se aplikovat má, přičemž v nyní projednávané věci již jednorozhodný promlčecí lhůta uplynula.

[54] V § 50 odst. 2 písm. h) obecního zřízení je sice uložena povinnost, aby stanovy svazku obcí obsahovaly podmínky vystoupení obce z něj, včetně vypořádání majetkového podílu. Žádná bližší pravidla, která by upravovala postup při následném uzavření smlouvy, však toto zákonné ustanovení neobsahuje. Zákon tedy ukládá obcím pouze povinnost se zavázat, aby při svém následném vystoupení ze svazku obcí s ním uzavřely smlouvu o majetkovém vyrovnání. Pokud by k uzavření smlouvy mezi oběma stranami nedošlo, je podle již výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu možné nahradit projev vůle jedné ze stran autoritativním rozhodnutím orgánu veřejné moci. U klasické soukromoprávní smlouvy není možné nahradit projev vůle strany, která s jejím obsahem nesouhlasí, neboť by se z důvodu absence jedné z podstatných náležitostí jednalo o zdánlivé právní jednání. Nahrazení projevu vůle je tak podle občanského práva možné pouze v případě smlouvy o smlouvě budoucí, u níž smluvní strany již vyjádřily vůli uzavřít smlouvu určitého obsahu. Tento specifický smluvní typ je upraven pouze v občanském zákoníku, a proto je možné příslušná ustanovení zde upravená subsidiárně použít i na nyní projednávaný případ, a to i za situace, pokud by smlouva o majetkovém vypořádání měla charakter veřejnoprávní smlouvy, jež zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že prostřednictvím § 170 správního řádu jsou pro postup ohledně nahrazování projevu vůle druhé strany u veřejnoprávní smlouvy subsidiárně použitelná ustanovení občanského zákoníku týkající se smlouvy o smlouvě budoucí.

[55] Po zodpovězení první dílčí otázky, musí Nejvyšší správní soud posoudit, zda se na nárok na uzavření budoucí smlouvy aplikují rovněž ustanovení občanského zákoníku upravující běh promlčecích lhůt, konkrétně zda § 170 správního řádu možnost subsidiárního použití připouští. Podle tohoto ustanovení správního řádu platí,

že při postupu podle jeho části páté se obdobně použijí, nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení.

[56] K této otázce se v minulosti již vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018 - 85, v němž nesouhlasil s námitkou, že návrh na zahájení sporného řízení správního není nijak časově omezen. K použitelnosti institutu promlčení pak konkrétně uvedl, že „[p]romlčují se všechna majetková práva, kromě zákonem stanovených výjimek (§ 611 občanského zákoníku). Je zřejmé, že mezi tato práva občanský zákoník řadí i právo na uzavření smlouvy, protože pro jednu z možností uzavření smlouvy stanoví v § 634 zvláštní promlčecí lhůtu jednoho roku od posledního dne lhůty, kdy měla být smlouva uzavřena. Tato úprava se však v případě veřejnoprávních smluv uplatní jen zcela výjimečně, neboť jde o promlčení práva na uzavření smlouvy na základě smlouvy o smlouvě budoucí. Ačkoliv nelze zcela vyloučit i uzavření veřejnoprávní smlouvy o smlouvě budoucí, půjde jistě o velmi výjimečnou situaci. Obecná promlčecí lhůta trvá tři roky (§ 629 odst. 1 občanského zákoníku), přičemž právě tato lhůta se bude vztahovat i na nyní projednávanou věc. K promlčení se přihlédne jen tehdy, pokud to namítne dlužník (§ 610 odst. 1 občanského zákoníku). Ustanovení o promlčení nejsou výslovně vyloučena v § 170 správního řádu a rozšířený senát ani neshledává důvody, že by měla být obecně vyloučena s ohledem na povahu a účel veřejnoprávních smluv. I pro veřejné právo je typické, že práv se lze domáhat pouze v určitých lhůtách, čímž dochází ke snížení entropie v uplatňování práv a slouží právní jistotě jako takové, která je hodnotou sama o sobě (viz z poslední doby například nálezy ÚS ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, č. 347/2020 Sb., věc *Lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu*).“ (důraz přidán Nejvyšším správním soudem).

[57] Z výše nastíněných závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nárok na uzavření smlouvy podléhá promlčení. Rozšířený senát však zároveň dodal, že zvláštní jednorozhodčí lhůta běží pouze ve zcela výjimečných případech, a to především tehdy, pokud bude skutečně uzavřena veřejnoprávní smlouva o smlouvě budoucí. V nyní posuzované věci závazek uzavřít smlouvu o majetkovém vyrovnání při vystoupení obce ze svazku obcí vyplývá přímo z § 50 odst. 2 písm. h) obecního zřízení a podrobněji je definována v samotných stanovách. Jak bylo výše řečeno, na nyní posuzovanou situaci se subsidiárně použijí ustanovení občanského zákoníku upravující smlouvu o smlouvě budoucí. To však bez dalšího neznamena, že se v nyní projednávané věci o smlouvu o smlouvě budoucí skutečně jedná. Aplikace jednorozhodčí lhůty by podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo v této věci v rozporu s povahou a účelem veřejnoprávní smlouvy, kterým je veřejný zájem na plynulém zabezpečování zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod měst a obcí v příslušném regionu. Z povahy věci vyplývá i potřeba zajistit delší lhůtu pro finanční a majetkové vypořádání vystoupivší obce se svazkem, než je právě jednorozhodčí lhůta. V této věci tedy plyne standardní tříletá promlčecí lhůta, neboť se nejedná o výjimečnou situaci zmíněnou rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, tj. o smlouvu o smlouvě budoucí *stricto sensu*. V tomto bodě je proto třeba závěry krajského soudu korigovat. Jak již však bylo výše zmíněno, v této části se jednalo o úvahy *obiter dictum* a nesprávný názor

pokračování

krajského soudu ohledně běhu promlčecí lhůty nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[58] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[59] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu odměny zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu. Další vyjádření žalobce obsažené v jeho duplice ze dne 9. 2. 2022 a kvadrice ze dne 7. 9. 2022 nepovažoval Nejvyšší správní soud za účelná, neboť neobsahují nic, co by žalobce nemohl uvést dříve; náhrada nákladů tak za ně nepřísluší. Za uznaný úkon náleží zástupci žalobce odměna ve výši 3 100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu; tato částka se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů advokáta (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy činí 3 400 Kč. Jelikož zástupce žalobce během řízení o žalobě doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. celková náhrada nákladů na právní zastoupení o DPH v sazbě 21 % na částku 4 114 Kč. Celkovou výši náhrady nákladů řízení je pak podle výroku II. tohoto rozsudku stěžovatelka povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

[60] Žalovaný náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepožadoval a ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu nějaké náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladu řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 19. února 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu