



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystrické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka v právní věci

žalobce: **Obec Kozlov**
sídlem Kozlov 68, 588 21 Velký Beranov
zastoupená advokátkou JUDr. Boženou Zmátlovou
sídlem Dvořákova 5, 586 01 Jihlava

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO, IČO: 48460915**
sídlem Žižkova 93, 586 01 Jihlava
zastoupený advokátem JUDr. Oldřichem Chudobou
sídlem Při trati 1084/12, 141 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2020, č. j. KUJI 27549/2020

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2020, č. j. KUJI 27549/2020, se ve výrocích I., III., V. a VII. **ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 228 Kč, a to k rukám žalobcovy advokátky JUDr. Boženy Zmátlové do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodoval o návrhu žalobce na určení vlastnického práva a vydání majetku z titulu vypořádání majetkových práv z ukončeného členství žalobce ve svazku obcí (který je v této věci osobou zúčastněnou na řízení). Tento spor byl kvalifikován jako spor z veřejnoprávní smlouvy (zakladatelské smlouvy žalobce) dle § 169 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Výrokem I. žalovaný zamítl návrh žalobce na stanovení povinnosti osobě zúčastněné na řízení předat žalobci majetek specifikovaný v návrhu smlouvy ze dne 27. 1. 2015. Výrokem II. žalovaný řízení zastavil v části návrhu žalobce na stanovení povinnosti osobě zúčastněné na řízení předat žalobci vodojem VDJ Kozlov 250 m³. Výrokem III. žalovaný zamítl návrh žalobce na určení vlastnického práva k majetku specifikovanému ve výroku I. Výrokem IV. žalovaný řízení zastavil v části návrhu žalobce na určení vlastnického práva k vodojemu VDJ Kozlov 250 m³. Výrokem V. žalovaný zamítl návrh žalobce na stanovení povinnosti osobě zúčastněné na řízení vydat žalobci originály majetkové a provozní evidence majetku uvedeného ve výroku I. Výrokem VI. žalovaný řízení zastavil v části návrhu žalobce na stanovení povinnosti osobě zúčastněné na řízení vydat žalobci originály majetkové a provozní evidence majetku uvedeného ve výroku II. A nakonec výrokem VII. žalovaný uložil žalobci povinnost nahradit osobě zúčastněné na řízení náklady řízení ve výši 47 820 Kč

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), se žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí ve výrocích I., III., V. a VII. a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
3. Žalobce v podané žalobě předně namítá, že dne 17. 7. 2018 podal návrh na zahájení sporného řízení, o němž žalovaný dne 30. 4. 2019 rozhodl rozhodnutím č. j. KUJI 34259/2019, sp. zn. OOSČ 586/2018 OOSC/26, přičemž nevypořádal celý předmět řízení, protože žalobce podal 1. 7. 2019 návrh na rozhodnutí o zbývajících částech majetku. Žalobce argumentuje, že žalovanému v zahájení „druhého“ sporného správního řízení bránila překážka věci zahájené, o čemž svědčí i osvobození žalobce od poplatkové povinnosti, a žalovaný měl tak namísto toho vést jediné sporné správní řízení pod sp. zn. OOSČ 586/2018. Žalobce dále namítá, že žalovaný dospěl k názoru, že vlastnické právo k předmětnému majetku náleží osobě zúčastněné na řízení, přestože v rozporu se zásadou ochrany legitimního očekávání v jiném sporném správním řízení (vedeném pod sp. zn. OOSČ 300/2018) ohledně stejného právního sporu mezi jinou obcí a osobou zúčastněnou na řízení rozhodl ve prospěch jiné obce. Skutečnost, že mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení nebyla uzavřena smlouva o převodu investorství, podle žalobce nemůže mít vliv na správnost jeho závěru, že předmětný majetek je v jeho vlastnictví, protože nemůže být promlčen ani nárok na vydání tohoto majetku. Konečně žalobce namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

4. Žalovaný krajskému soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl, přičemž zcela odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

5. V replice k vyjádření žalovaného i v doplňujícím podání ze dne 21. 2. 2024 žalobce setrvává na své žalobní argumentaci, přičemž zdůrazňuje svůj nesouhlas s názorem žalovaného, že by vlastnické právo k předmětnému majetku mělo náležet osobě zúčastněné na řízení.

IV. Posouzení věci soudem

6. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je ve výrocích I., III., V. a VII. nezákonné [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

IV. A) Zahájení řízení

7. Předtím než krajský soud přistoupí k přezkumu samotného napadeného rozhodnutí, musí posoudit, zda žalovaný postupoval procesně správně, když o návrhu žalobce vedl separátní sporné řízení pod sp. zn. OOSČ 544/2019 OOSC/22.
8. Dle § 48 odst. 2 správního řádu platí, že *„přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou“*.
9. Krajský soud ze správního spisu zjistil následující. Dne 17. 7. 2018 žalobce podal k žalovanému návrh na vyklizení a předání vodohospodářského majetku a o určení vlastnického práva. Žalobce ve svém návrhu specifikoval vodohospodářský majetek tak, jak byl popsán ve smlouvách s osobou zúčastněnou na řízení, na straně 7 návrhu žalobce pak uvedl, že *„[d]ále k upřesnění vodohospodářského majetku, který je povinen odpůrce navrhovateli vydat, uvádí navrhovatel evidenci tak, jak jí použil odpůrce ve svém návrhu smlouvy o majetkovém a finančním vypořádání ze dne 27. 1. 2015 (dále „návrh smlouvy“)*. Žalobce následně uvedl tři položky, a to dvě odbočení vodovodního řádu s inventarizačními čísly MSJV6052350 a MSJV6053960; a jedno potrubí (inventarizační číslo MSJV6052350). V závěrečném petitu svého návrhu však žalobce nespecifikoval, zda se ohledně těchto majetků u žalovaného něčeho domáhá. O návrhu rozhodl žalovaný v rozhodnutí ze dne 30. 4. 2019, č. j. 34259/2019, OOSČ 586/2018 OOSC/26, přičemž o výše uvedeném majetku nijak nerozhodl. Žalobce proto dne 1. 7. 2019 podal k žalovanému podání, označené jako *„Návrh na vydání rozhodnutí o zbývajících částech návrhu na zahájení řízení sporného podaného navrhovatele dne 17. 7. 2018“*. Žalovaný zahájil sporné správní řízení pod sp. zn. OOSČ 544/2019, přičemž upustil od vybrání správního poplatku, a rozhodl o návrhu v napadeném rozhodnutí.
10. Dle § 141 odst. 2 správního řádu se sporné řízení zahajuje na návrh. I když správní orgán není formulací návrhu vázán, obsahově musí výrok rozhodnutí odpovídat tomu, čeho se navrhovatel domáhal (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2019, č. j. 29 A 53/2013-795 či Vedral J. *Správní řád. Komentář*. II. vyd., BOVA POLYGON, Praha. 2006. s. 1089). *„Návrh musí splňovat náležitosti podle § 45, především specifikaci sporné otázky a čeho se navrhovatel v řízení domáhá, tj. petit návrhu, neboť o něm správní orgán meritorně rozhoduje (odstavec 7)“* (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck. s. 877).
11. Žalobní námitka je nedůvodná. Sporné správní řízení je ovládáno dispoziční zásadou, která se zřetelně projevuje v právu navrhovatele určovat, o čem má správní orgán rozhodovat. Byť tedy žalobce v posuzovaném případě ve svém návrhu ze dne 17. 7. 2018 zmínil určitý majetek, neznamená to, že by za něj měl žalovaný domýšlet, zda o tomto majetku má vůbec rozhodovat, a jakým způsobem. Žalobce (navíc zastoupen právním profesionálem) byl odpovědný za dostatečně určitou specifikaci petitu svého návrhu, kterým vymezil předmět

řízení co do rozsahu vypořádávaného vodohospodářského majetku. Žalovaný nerozhodl v rozporu se zásadou *rei iudicatae*, neboť předmět řízení napadeného rozhodnutí byl v petitu návrhu žalobce vymezen jiným způsobem.

12. Krajský soud poznamenává, že žalovaný nebyl oprávněn osvobodit žalobce od zaplacení správního poplatku. Podle § 8 odst. 5 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v rozhodném znění, se sice správní úřad (orgán) zmocňuje ke zvýšení či snížení poplatku nebo k upuštění od jeho vybrání, vždy však *v rozsahu stanoveném v sazebníku* (příloha zákona o správních poplatcích). V položce 25a sazebníku je upravena poplatková povinnost pro zahájení sporného správního řízení. Uvedená položka sazebníku však žádným způsobem neurčuje rozsah zmocnění správního orgánu pro nakládání s výší poplatku, či dokonce pro upuštění od jeho vybrání (na rozdíl například od konzulárních poplatků – část XII sazebníku). Toto pochybení však podle krajského soudu nemá na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv, neboť jím nebylo zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobce.

IV. B) Nepřezkoumatelnost

13. Krajský soud se dále zabýval otázkou přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.
14. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). Krajský soud poukazuje na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006-76).
15. Krajský soud má za to, že žalovaný v projednávané věci požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí nedostál. Žalovaný dospěl k závěru, že nárok žalobce na vydání vodohospodářského majetku byl promlčen, pročejž jej zamítl. Odůvodnění tohoto závěru sice obsahuje důvod, proč k promlčení nároku došlo, avšak bez předestření jakékoliv argumentace či logické úvahy, jež by krajský soud mohl následně podrobit přezkumu. Žalovaný nejprve vyjmenoval jednotlivé varianty, podle nichž mohla být dle jeho názoru posuzována otázka promlčení nároku plynoucího z veřejnoprávní smlouvy. Následně uvedl, že „[t]yto a mnohé další otázky bude muset orgán, který bude toto rozhodnutí přezkoumávat (ať již ministerstvo či správní nebo občanské soudy), posoudit a zodpovědět. Krajský úřad cítí velkou nejistotu ve svém rozhodování, **přesto se nakonec rozhodl posoudit tento nárok (tuto větu ze Stanov) jako závazek odpůrce uzavřít kvazi darovací smlouvu, kdy by měl odpůrce zmiňovaný majetek převést (darovat) vystoupivší obci.** Z tohoto důvodu se dle krajského úřadu jedná o závazkové právo, které se promlčuje v obecné tříleté lhůtě. Vznesený nárok jako takový je proto dle názoru krajského úřadu promlčen“ (zvýrazněno krajským soudem).

16. K závěru, že odpůrce a žalobce uzavřeli „kvazi darovací smlouvu“ žalovaný dospívá bez jakéhokoliv odůvodnění, přičemž na tomto závěru stojí žalobou napadené výroky jeho rozhodnutí. Ve výčtu možných variant řešení nastolené právní otázky žalovaný tuto možnost ani nezminil. Žalovaný svůj závěr tedy ničím argumentačně nepodložil. Potom ale krajskému soudu nezbyvá než konstatovat, že žalovaný nedostál své povinnosti jako rozhodujícího správního orgánu, oprávněného autoritativně upravovat práva a povinnosti mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení, v napadeném rozhodnutí uvést důvody pro jeho výroky (§ 68 odst. 3 správního řádu). Jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
17. Z toho důvodu krajský soud zrušil pro nepřezkoumatelnost napadené rozhodnutí žalovaného v části, ve které zamítl návrhy žalobce (výroky I., III., V.). Výrok VII. napadeného rozhodnutí o nákladech správního řízení krajský soud zrušil jako akcesorický k meritorním výrokům.

IV. C) Obiter dictum

18. Nad rámec výše uvedeného krajský soud považuje za žádoucí vyjádřit se k otázkám, o nichž bude žalovaný opětovně rozhodovat. Byť totiž krajský soud zrušil část napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, nepřehlédl, že žalovaný se mimo jiné zabýval otázkou promlčení nároků žalobce na vydání vodohospodářského majetku, jak vyplývá z jednotlivých pokládaných otázek, jež si žalovaný pokládal. Krajský soud má zároveň pochopení pro nejistotu žalovaného ohledně správného řešení majetkového a finančního vypořádání mezi obcemi a dobrovolnými svazky obcí. Jde ale o složitou problematiku, která je nová jak pro úřady, tak pro správní soudy. Právní názory na ni se tříbí teprve v reakci na úkony účastníků řízení a mnohdy až Nejvyšší správní soud dává všem zúčastněným definitivní odpověď na zcela zásadní otázky, od nichž se odvíjí veškeré další kroky. Právě k tomu došlo i v nedávné době ohledně otázky promlčení nároků. Níže rekapitulované judikturní závěry by tak dle krajského soudu měl žalovaný zohlednit při novém právním posouzení věci.
19. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85 uvedl, že „podle § 170 správního řádu se u veřejnoprávních smluv, včetně procesu jejich uzavírání, použijí přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, pokud to nevylučuje povaha a účel veřejnoprávních smluv nebo pokud nejsou výslovně daným ustanovením vyloučena. Vyloučena jsou pak „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“. **Institutem občanského práva řešícím včasné uplatnění práv je zejména promlčení.** Podle § 609 občanského zákoníku platí, že pokud nebylo „právo vykonáno v promlčecí lhůtě, promlčí se a dlužník není povinen plnit. Plnil-li však dlužník po uplynutí promlčecí lhůty, nemůže požadovat vrácení toho, co plnil.“ Promlčují 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 přihlídně jen tehdy, pokud to namítne dlužník (§ 610 odst. 1 občanského zákoníku)“ (zvýrazněno krajským soudem).

20. Na tento rozsudek navázal Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku ze dne 19. 2. 2024, č. j. 3 As 316/2021–109, který se i skutkově blížil nyní projednávané věci (šlo o nahrazení projevu vůle osoby zúčastněné na řízení s uzavřením smlouvy o majetkovém vypořádání v souvislosti s vystoupením obce ze svazku obcí). Z výše uvedených závěrů rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud dovodil následující závěry: I) 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; II) na posuzovanou věc se subsidiárně použijí ustanovení občanského zákoníku upravující smlouvu o smlouvě budoucí; III) aplikace jednorocní promlčecí lhůty by pak podle Nejvyššího správního soudu bylo 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 jednorocní promlčecí lhůta; IV) ve věci řešené Nejvyšším správním soudem tedy plynula tříletá promlčecí lhůta.

V. Závěr a náklady řízení

21. Krajský soud proto z výše uvedených důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil žalobou napadené rozhodnutí ve výrocích I., III., V. a VII. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
22. Krajský soud rozhodl ve věci samé bez jednání podle § 76 odst. 1 s. ř. s., a proto neprováděl ve věci ani žádné dokazování.
23. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce dosáhl v řízení plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému.
24. Odměna zástupce (advokátky) žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, žaloba, naopak replika a další podání žalobce soud neshledal za účelně vynaložený úkon, s ohledem na absenci jejich relevance pro daný právní názor krajského soudu - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č.j. 7 Afs 56/2010-59) ve výši 2 × 3 100 Kč a dva režijní paušály ve výši 2 × 300 Kč, tedy celkem 6 800 Kč. Protože zástupkyně žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1 428 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je zástupkyně povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč.
25. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
26. O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení soud plnění žádné povinnosti neuložil, krajský soud jí náhradu

nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem, žádné náklady nevznikly, a na náhradu jiných nákladů řízení ze zákona nárok nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. dubna 2024

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu