



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Filipa Dienstbiera a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobců: **a) obec Bítovčice**, sídlem Bítovčice 109, zastoupena JUDr. Boženou Zmátlovou, advokátkou, sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, **b) Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO**, sídlem Žižkova 1867/93, Jihlava, zastoupen JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem, sídlem Při Trati 1084/12, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2021, č. j. KUJI 4226/2021, o kasační stížnosti žalobce b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2023, č. j. 30 A 24/2021-184,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** v části, v níž směřuje proti výroku I rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2023, č. j. 30 A 24/2021-184, v rozsahu, v němž byly tímto výrokem zrušeny výroky II, IV, VI a VII rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 18. 1. 2021, č. j. KUJI 4226/2021, a dále proti výroku III rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2023, č. j. 30 A 24/2021-184.
- II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2023, č. j. 30 A 24/2021-184, **se ruší** ve výroku II a v části výroku I, již byly zrušeny výroky I, III a V rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 18. 1. 2021, č. j. KUJI 4226/2021, a věc **se vrací** v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce b) je dobrovolným svazkem obcí. Žalobkyně a) je obcí, která byla členem žalobce b), avšak na základě vlastního rozhodnutí z něj vystoupila. Žalobkyně a) a žalobce b) se doposud finančně a majetkově nevypořádali. Žalobkyně a) se obrátila na žalovaného s návrhem na zahájení sporného řízení o určení vlastnického práva k několika věcem a jejich vydání.

[2] Žalovaný zamítl návrh žalobkyně a) na vydání majetku získaného vlastní činností žalobce b) a majetku získaného privatizací (výrok I), návrh na určení vlastnického práva k tomuto majetku (výrok III) a návrh na uložení povinnosti žalobci b) vydat žalobkyni a) originály majetkové a provozní evidence vodovodů a kanalizací týkající se tohoto majetku (výrok V). Dále žalovaný rozhodl, že žalobce b) je povinen předat žalobkyni a) majetek, který získal vkladem žalobkyně a) (výrok II), určil, že žalobkyni a) svědčí k tomuto majetku vlastnické právo (výrok IV), a uložil žalobci b) povinnost vydat žalobkyni a) originály majetkové a provozní evidence vodovodů a kanalizací týkající se tohoto majetku (výrok VI). Dále žalovaný rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok VII).

[3] S rozhodnutím žalovaného žalobkyně a) ani žalobce b) nesouhlasili, obrátili se proto na Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) samostatnými žalobami. Žalobce b) se u krajského soudu domáhal zrušení výroků II, IV, VI a VII rozhodnutí žalovaného, žalobkyně a) se domáhala zrušení výroků I, III, V a VII rozhodnutí žalovaného.

[4] Krajský soud obě žaloby spojil ke společnému projednání a rozhodl o nich v záhlaví uvedeným rozsudkem tak, že vyhověl oběma žalobám a rozhodnutí žalovaného jako celek zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[5] Krajský soud k námitce žalobkyně a) shledal, že žalovaný nerozhodl o nároku, který žalobkyně a) uplatnila v podání ze dne 1. 1. 2021. Tím se žalovaný dopustil vady podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[6] Žalobě žalobce b) vyhověl krajský soud proto, že o vydání majetku vloženého žalobkyni a) do hospodaření žalobce b) bylo rozhodnuto předchozím rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 5. 2019, tedy žalovaný nerespektoval překážku *rei administratae*.

[7] Dále krajský soud s ohledem na změnu judikatury správních soudů dovodil, že návrh žalobkyně a) na zahájení sporného řízení byl právně nepřipustný. Podle původní judikatury stanovy nezakládaly přímé nároky související s majetkovým a finančním vypořádáním. Z toho vyplývá, že měl žalovaný konstitutivně stanovit, zda má navrhovatel nárok na finanční vypořádání a v jaké výši. Z tohoto pojetí žalovaný vycházel. Judikatura Nejvyššího správního soudu však tento přístup překonala. Podle Nejvyššího správního soudu vyplývají nároky přímo ze stanov. K vypořádání majetku však musí dojít smlouvou, jak stanovy předpokládají. Brání-li některá ze smluvních stran uzavření této smlouvy, může žalovaný na základě návrhu druhé smluvní strany rozhodnout o nahrazení projevu vůle

pokračování

(tj. o povinnosti uzavřít smlouvu) jako v občanském soudním řízení. Z toho vyplývá, že žalovaný nemohl rozhodovat o majetkových nárocích žalobkyně a) konstitutivním rozhodnutím (a přiznat jí nárok na vydání majetku, resp. částečně její návrh na vydání konstitutivního rozhodnutí zamítnout). Krajský soud zrušil i výrok VII rozhodnutí žalovaného, neboť tento výrok je akcesorický k ostatním výrokům, rozhodnutí o náhradě nákladů řízení se totiž odvíjí od úspěchu ve věci.

[8] Nad rámec zrušovacích důvodů krajský soud podrobněji rozvedl, jakými úvahami by se měl žalovaný v dalším řízení zabývat, a popsal různé situace či potenciální námitky účastníků sporného řízení. Shrnul dosavadní judikatorní závěry a uvedl, které z nich jsou stále aplikovatelné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce b) (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel má za to, že žalovaný dostatečně reagoval na rozšíření návrhu ze dne 1. 1. 2021. Dispozice s návrhem není neomezená. Z § 45 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyplývá, že žadatel může svůj návrh buď vzít zpět, nebo jej zúžit. Podání žalobkyně a) nebylo ani jedním z těchto úkonů. Pro rozšíření návrhu je třeba požádat žalovaného o povolení změny obsahu návrhu, což však žalobkyně a) fakticky v řízení neučinila. Žalovanému proto nelze vyčítat, že rozhodl pouze o původním návrhu. Žalobkyně a) navíc změnu svého návrhu učinila až ve chvíli, kdy byly shromážděny podklady pro rozhodnutí, a žalovaný se ke svému postupu vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí. To nelze považovat za vadný postup. I pokud by se však o nesprávný postup jednalo, nemohla tato skutečnost mít jakýkoliv vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. S ohledem na ostatní okolnosti věci a závěry krajského soudu by musel žalovaný i rozšířený návrh žalobkyně a) zamítnout.

[11] Krajský soud navíc neidentifikoval žádné ustanovení, kterému by měl tento postup žalovaného odporovat. Neuvádí ani, proč by se mělo jednat o podstatné porušení ustanovení o řízení. V tomto smyslu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

[12] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že nemožnost konstitutivně rozhodnout o nárocích žalobkyně a) představuje důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Krajský soud předně neuvedl žádné ustanovení, které žalovaný svým postupem porušil. Neuvedl ani, proč by se mělo jednat o podstatné porušení ustanovení o řízení, jak vyžaduje § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Rozsudek krajského soudu je proto nepřezkoumatelný.

[13] Rozsudek krajského soudu je v tomto rozsahu také věcně nesprávný, a tedy nezákonný. Judikatorní závěry dovozující nemožnost žalovaného konstitutivně rozhodnout o nárocích žalobkyně a) nemají žádný dopad na výrok I, III a V rozhodnutí

žalovaného. I s přihlédnutím k aktuální judikatuře by bylo třeba návrh žalobkyně a) zamítnout. Podle krajského soudu byl totiž návrh žalobkyně a) nepřípustný, nikoliv však zjevně nepřípustný, což by vedlo k nutnosti zastavit řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nemohlo proto dojít k naplnění § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[14] Co se týká zrušovacího důvodu spočívajícího v tom, že žalovaný rozhodl konstitutivním výrokem, žalobkyně a) neuplatnila žádný žalobní bod, který by s ním souvisel. Krajský soud tak překročil rozsah žalobních bodů. Nebyly přitom naplněny podmínky k tomu, aby krajský soud přihlédl k této vadě z úřední povinnosti. To je možné jen u vad, které mají tu nejvyšší intenzitu (nicotnost, nepřezkoumatelnost, absolutní neplatnost, prekluze) a pro které nelze přistoupit k přezkumu rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů.

[15] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že krajský soud vyslovil další úvahy, jak by měl žalovaný dále postupovat, které krajský soud přdestřel nad rámec zrušovacích důvodů. Má za to, že těmito úvahami krajský soud porušil princip rovnosti stran, neboť fakticky navádí účastníky, jak mají dále postupovat, což je ve sporném řízení správním nepřípustné. Krajský soud se vyslovil i k otázkám hmotného práva, které nejsou v daném okamžiku relevantní (například možnosti namítat promlčení). Není možné ani připustit změnu návrhu, neboť v daném případě by žalobkyni a) nemohla hrozit závažná újma ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu.

[16] Žalobkyně a) navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Podáním ze dne 1. 1. 2021 upřesnila svůj návrh poté, co získala dodatečné informace z jiného řízení. Takový postup je přípustný. Zvláště když žalovaný neučinil nic k zajištění důkazů, které žalobkyně a) v řízení navrhla provést.

[17] Není zřejmé, v čem přesně stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Stěžovatel ostatně se závěry krajského soudu polemizuje, nemohou proto být nepřezkoumatelné. Žalobkyně a) poukazuje na to, že krajský soud může zrušit rozhodnutí správního orgánu z důvodu nikoliv výslovně namítané vady, pokud tato vada brání přezkumu rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů. Krajský soud proto nepřekročil meze žalobních bodů. Ani tím, že krajský soud vyslovil úvahy o možném dalším pokračování řízení, nepřekročil svoji pravomoc. Navedl-li krajský soud účastníky k dalšímu postupu, učinil tak i ve vztahu ke stěžovateli. Nelze proto hovořit o porušení principu rovnosti.

[18] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou. Má za to, že se v tomto případě jeví logické posoudit celý spor komplexně. Potvrzení části jeho rozhodnutí by jej mohlo limitovat v rozhodování o zbylém nároku a celý spor ještě více znepráhlednit.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud předeseílá, že výroky I, III a V rozhodnutí žalovaného na straně jedné a výroky II, IV a VI na straně druhé jsou na sobě nezávislé, neboť jimi bylo

pokračování

rozhodnuto o odlišných skupinách majetku. Dělitelnost výroků jde ještě hlouběji až na jednotlivé věci, o nichž bylo souhrnně rozhodnuto jedním výrokem, resp. skupinou závislých výroků. Proto lze rozhodnutím soudu zrušit pouze část rozhodnutí žalovaného, nikoliv nezbytně rozhodnutí celé. Záleží na tom, zda se nezákonnost rozhodnutí žalovaného či vada řízení, které předcházelo jeho vydání, promítá do všech výroků žalovaného, nebo pouze do jedné ze skupin majetku, popř. jen do některé z majetkových hodnot, o nichž bylo souhrnně rozhodnuto jedním výrokem, resp. jednou skupinou výroků. Tato dělitelnost výroků má za následek i dělitelnost výroku I rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného jako celek.

[20] Stěžovatel navrhl zrušit rozsudek krajského soudu jako celek, tedy i v rozsahu, v němž krajský soud stěžovateli vyhověl a na základě jeho žaloby zrušil výroky II, IV a VI rozhodnutí žalovaného, které se týkají tzv. vloženého majetku. Výrok VII rozhodnutí žalovaného zrušil krajský soud jak na podkladě žaloby stěžovatele, tak na podkladě žaloby žalobkyně a). Stěžovatel tedy napadl rozsudek krajského soudu i v rozsahu, v němž se svojí žalobou úspěš, přičemž nenamítá, že o jeho žalobě měl krajský soud rozhodnout jinak. Žádné námitky neuplatňuje ani proti rozhodnutí o náhradě nákladů řízení o jeho žalobě, které je obsaženo ve výroku III rozsudku krajského soudu. V tomto rozsahu proto není kasační stížnost stěžovatele subjektivně přípustná, a je třeba ji odmítnout, neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s.]. Pouze proti důvodům rozsudku krajského soudu, byť by byly součástí jeho závazného právního názoru, nelze kasační stížnost podat (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS).

[21] Nejvyšší správní soud se tak věcně zabýval kasační stížností pouze v rozsahu, v němž směřovala proti té části výroku I rozsudku krajského soudu, kterou byly k žalobě žalobkyně a) zrušeny zamítavé výroky I, III a V rozhodnutí žalovaného (tyto výroky se týkají majetku získaného vlastní činností svazku a privatizovaného majetku). Ve vztahu k těmto výrokům rozhodnutí žalovaného má stěžovatel faktické postavení osoby zúčastněné na řízení, neboť sám je žalobou nenapadl, ovšem jejich zrušením byl přímo dotčen ve své právní sféře (bylo jimi rozhodováno o jeho povinnostech). Dále Nejvyšší správní soud kasační stížnost věcně projednal v rozsahu závislého výroku II, jímž bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení o žalobě žalobkyně a); ve vztahu k němu však stěžovatel žádnou kasační námitku neuplatnil.

[22] Dále považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zmínit, že v tomto řízení o kasační stížnosti nemůže dojít ke komplexnímu a definitivnímu vyřešení sporu mezi žalobkyní a) a stěžovatelem. Předmětem tohoto řízení je totiž pouze otázka, zda krajský soud správně zrušil rozhodnutí žalovaného pro podstatné porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], resp. pro změnu rozhodovací praxe. Značná část hmotněprávních úvah, které stěžovatel a žalobkyně a) předeštěli, proto nemá v tomto řízení místo, a Nejvyšší správní soud se tak k nim nemůže vyjádřit.

[23] Podle stěžovatele je rozsudek nepřezkoumatelný, neboť krajský soud neodkázal na žádné ustanovení, které měl žalovaný porušit tím, že nereagoval na rozšíření návrhu

žalobkyně a). Nezabýval se ani tím, zda se jedná o podstatné porušení ustanovení, jak vyžaduje § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[24] Nejvyšší správní soud se s názorem stěžovatele neztotožňuje. Je sice pravdou, že krajský soud neodkázal na žádné konkrétní ustanovení, z jeho rozsudku je však zjevné, v čem přesně spatřoval podstatnou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Podle krajského soudu žalovaný nikterak nereagoval na upřesnění návrhu (např. že by jej nepřipustil) a ani nerozhodl o dodatečně uplatněném nároku obce na vydání vodovodu (viz bod 24 napadeného rozsudku). Tento závěr mohl stěžovatel rozporovat, což také činí.

[25] Stěžovatelova argumentace v této části vychází z toho, že žalobkyně a) se svým podáním ze dne 1. 1. 2021 snažila rozšířit předmět řízení. To však není možné, neboť k tomu je třeba svolení žalovaného. Žalobkyně proto měla žalovaného výslovně požádat o rozšíření předmětu řízení.

[26] Tato argumentace však nemůže uspět, neboť by představovala přepjatý procesní formalismus.

[27] Stěžovateli je třeba dát za pravdu v tom, že krajský soud přehlédl část odůvodnění na str. 7 rozhodnutí žalovaného, v níž se žalovaný vypořádal s podáním ze dne 1. 1. 2021. Žalovaný uvedl, že majetek evidovaný pod kódem MSJV6019853 je obsažen ve výroku I rozhodnutí v tabulce nazvané Rekapitulace a v tabulce nazvané Příloha č. 1 návrhu smlouvy stěžovatele, Bítovčice – stavby – privatizace (druhá tabulka). Majetek evidovaný pod kódem MSJV6050644 je ve velkém množství vyjmenován ve výroku II rozhodnutí žalovaného v tabulce nazvané Bítovčice – stavby / liniové prvky – vodovodní potrubí – vklad obce. Pokud má žalobkyně a) za to, že se jedná o jiné vodovody, než jaké jsou uváděné ve výrocích, musí podat nový návrh na zahájení sporného správního řízení. V žádném případě není možné v závěrečné části řízení (po poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu) návrh takto rozšiřovat, neboť by se k tomu již stěžovatel nemohl kvalifikovaně vyjádřit, a byl by tak krácen na svých právech.

[28] Dále je třeba souhlasit se stěžovatelem v tom, že na věc lze aplikovat § 45 odst. 4 a § 41 odst. 8 správního řádu. Sporné řízení není v § 141 správního řádu upraveno komplexně. Jedná se o pouhá zvláštní ustanovení, která je třeba na sporná řízení přednostně aplikovat. Ve zbytku je však třeba použít obecná ustanovení o správním řízení. To vyplývá ze systematiky správního řádu.

[29] Sporné řízení se vždy zahajuje na návrh, nikoliv z moci úřední (§ 141 odst. 2 správního řádu). Lze tak uvažovat o změně návrhu (předmětu řízení) podle § 45 odst. 4 správního řádu. Toto ustanovení však neumožňuje rozšířit předmět řízení, jak se pokoušela žalobkyně a). Podmínky pro rozšíření předmětu řízení jsou upraveny v § 41 odst. 8 správního řádu, který se týká navrácení v předešlý stav.

pokračování

[30] Ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu skutečně vychází z toho, že účastník žádá správní orgán o rozšíření předmětu řízení. Podání je však třeba hodnotit podle jeho skutečného obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno (§ 37 odst. 1 správního řádu). Byť žalobkyně a) výslovně neformulovala své podání ze dne 1. 1. 2021 jako žádost o rozšíření předmětu řízení, nezbavuje to žalovaného povinnosti vyhodnotit podání v daném procesním rámci. Z obsahu podání žalobkyně a) je zjevné, že jím chce rozšířit předmět řízení, a to z důvodu, že se v mezidobí dostala k novým podkladům, z nichž vyplývá existence dalšího vodohospodářského majetku na jejím území, o němž nevěděla. O takovém návrhu proto musí žalovaný rozhodnout, byť jej o to výslovně žalobkyně a) nepožádala. Žalovaný nemohl toto podání přejít s tím, že žalobkyně a) výslovně nenavrhlá vydat usnesení o povolení změny obsahu návrhu na zahájení sporného řízení, jak naznačuje stěžovatel.

[31] Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, že se žalovaný nejprve pokusil zjistit, zda podání ze dne 1. 1. 2021 skutečně směřuje k rozšíření předmětu řízení, tedy zda se jedná o žádost o změnu obsahu návrhu ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Dospěl k závěru, že podstatná část vodohospodářského majetku vymezeného v podání ze dne 1. 1. 2021 je zahrnuta v návrhu na zahájení sporného řízení. Dodal, že pokud to snad ve vztahu k nějaké části majetku neplatí, je třeba podat nový návrh na zahájení sporného řízení. Takové posouzení podání ze dne 1. 1. 2021 nelze akceptovat. Žalovaný, jakkoliv ve svém rozhodnutí uvedl, jak mimořádně obtížné je identifikovat jednotlivé části vodohospodářského majetku, v návaznosti na což uznal, že žalobkyni a) nelze vytýkat, že není schopna se v této otázce orientovat, odmítl jednoznačně prověřit, zda nově identifikovaná a označená část vodohospodářského majetku je již zahrnuta v návrhu na zahájení sporného řízení, nebo nikoliv. Posouzení této otázky je přitom klíčové pro právní kvalifikaci podání ze dne 1. 1. 2021, neboť o žádost o změnu obsahu návrhu na zahájení řízení (rozšíření předmětu řízení) by se jednalo jen tehdy, pokud by v tomto podání byl uveden majetek, který nebyl zahrnut v návrhu na zahájení sporného řízení. Vysvětlení žalovaného, podle nějž může žalobkyně a) podat nový návrh na zahájení sporného řízení, pokud by se ukázalo, že majetek vymezený v podání ze dne 1. 1. 2021 obsahuje ještě další objekty, které doposud nebyly předmětem řízení, je důsledkem toho, že se žalovaný odmítl touto otázkou důkladně zabývat již v tomto řízení. Existence tohoto procesního řešení neznamenaá, že by postup žalovaného v tomto řízení byl správný, což může mít zásadní dopady na promlčení hmotného práva uplatňovaného ve sporném řízení správním.

[32] Pro případ, že by podání ze dne 1. 1. 2021 směřovalo k rozšíření předmětu sporného řízení, žalovaný uvedl, že v závěrečné části řízení (po poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu) již nelze takovou žádost připustit. Takto paušálně koncipovaná úvaha žalovaného je ovšem nezákonná, neboť z § 41 odst. 8 správního řádu jednoznačně vyplývá, že požádat o změnu obsahu žádosti je možné až do vydání rozhodnutí ve věci. To bylo v daném případě nepochybně splněno. Pokud jde o procesní práva stěžovatele, jejichž ochrany se žalovaný dovolával, postačovalo by, kdyby žalovaný o žádosti o povolení změny obsahu návrhu rozhodl samostatným usnesením, jak to ostatně předvídá § 41 odst. 6 správního řádu, na který odkazuje odstavec 8 téhož ustanovení. V závislosti na způsobu rozhodnutí o žádosti

by následně mohl být dán účastníkům řízení prostor pro uplatnění jejich procesních práv, a to ačkoliv by se jednalo o opakované uplatnění práv (např. dle § 36 odst. 3 správního řádu).

[33] Jakkoliv se Nejvyšší správní soud neztotožnil zcela s úvahami krajského soudu, které výše korigoval, souhlasí s tím, že řízení před žalovaným je stíženo vadou, pokud jde o posouzení podání ze dne 1. 1. 2021. Žalovaný především nedostatečně posoudil, zda podání skutečně směřuje k rozšíření předmětu řízení. Jeho úvaha o nepřípustnosti změny obsahu návrhu na zahájení sporného řízení je nezákonná, neboť je v rozporu s § 41 odst. 8 správního řádu. Je nicméně třeba současně dodat, že tato nezákonnost není specificky spojena se žádným ze 7 výroků rozhodnutí žalovaného, neboť žádný z nich se netýká té části vodohospodářského majetku, o nějž měl být předmět řízení rozšířen. Nezákonnost dopadá na rozhodnutí žalovaného jako takové, neboť bylo vydáno, aniž bylo řádně posouzeno podání ze dne 1. 1. 2021, v důsledku čehož mohlo dojít k tomu, že o části majetku nebylo rozhodnuto vůbec. K odstranění tohoto nedostatku postačuje zrušit část rozhodnutí žalovaného, pročež je třeba pokračovat ve sporném řízení. V něm lze výše vytknutou vadu odstranit. Jelikož v posuzované věci krajský soud zrušil všechny výroky rozhodnutí žalovaného, přičemž proti zrušení výroků II, IV, VI a VII se nebránil žádný z účastníků, jenž by k tomu byl oprávněn, postačuje pro odstranění výše popsané vady, že další řízení před žalovaným je vedeno v rozsahu výroků II, IV, VI a VII. Na tom nic nemění, že v rozsahu výroků II, IV a VI je dána překážka *rei administratae*, jak dovodil krajský soud. Samotné „znovuotevření“ sporného řízení v jakémkoliv rozsahu vytváří prostor pro odstranění uvedené vady týkající se posouzení podání ze dne 1. 1. 2021. Toto pochybení žalovaného tak není důvodem pro to, aby Nejvyšší správní soud bez dalšího potvrdil zrušení výroků I, III a V (tedy zamítl kasační stížnost směřující proti zrušení těchto výroků rozhodnutí žalovaného).

[34] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval námitkami, které se týkají důvodu, pro nějž byly zrušeny výroky I, III a V rozhodnutí žalovaného.

[35] Podle stěžovatele je rozsudek nepřezkoumatelný také kvůli tomu, že krajský soud neodkázal na žádné ustanovení, které měl žalovaný porušit v souvislosti s tím, že nemohl rozhodovat konstitutivním výrokem. Nezabýval se ani tím, zda se jedná o podstatné porušení ustanovení, které by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, jak vyžaduje § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[36] Krajský soud tento zrušovací důvod odůvodnil tak, že žalovaný rozhodl o návrhu žalobkyně a), který byl právně nepřípustný. Podle krajského soudu by proto bylo předčasné hodnotit závěry, ke kterým žalovaný dospěl v procesně vadném rozhodnutí (viz bod 55 rozsudku krajského soudu).

[37] Krajský soud vycházel z aktuální judikatury Nejvyššího správní soudu, podle níž nemůže žalovaný ve sporném řízení správním přiznat nové právo. Jde totiž o návrh na rozhodnutí sporu o rozsah práv a povinností, které vznikly v rámci již existujícího právního vztahu. Stanovy stěžovatele přitom zakládají žalobkyni a) z důvodu jejího vystoupení ze svazku konkrétní práva. Ze stanov dále vyplývá, že k vypořádání má dojít

pokračování

na základě smlouvy. Brání-li některá strana uzavření smlouvy, může se druhá strana obrátit na žalovaného, aby rozhodl o nahrazení prohlášení (projevu) vůle, tj. o povinnosti uzavřít smlouvu, obdobně jako v občanském soudním řízení (viz rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 224/2021-182, body 41-44).

[38] Byť krajský soud neodkázal na žádné ustanovení procesního charakteru, které mělo být žalovaným porušeno, z jím odkazované judikatury je zjevné, v čem shledal vadu řízení. Krajský soud žalovanému vytkl, že rozhodl o předmětu sporu konstitutivním výrokem (v souladu s předchozí judikaturou krajského soudu), ačkoliv takto koncipovaný návrh na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy byl právně nepřipustný. Tato právní nepřipustnost vyplývá ze stanov svazku, které předpokládají jediný formální způsob finančního a majetkového vypořádání, a to uzavření dohody. V tom krajský soud odkázal na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dovodila, že v případě takto koncipovaných stanov svazku lze řešit spor z veřejnoprávní smlouvy pouze návrhem na nahrazení projevu vůle k uzavření dohody. Právě v projednání právně nepřipustného návrhu shledal krajský soud natolik podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, na jehož základě bylo nutno rozhodnutí žalovaného zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz bod 54 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud proto nepovažuje rozhodnutí krajského soudu za nepřezkoumatelné z důvodu namítaného stěžovatelem. Je totiž zjevné, z jakých úvah krajský soud vycházel.

[39] Stěžovatel rozporuje i zákonnost této úvahy. Má totiž za to, že návrh žalobkyně a) by musel být zamítnut i v případě, že by žalovaný postupoval v souladu s judikaturou. V kasační stížnosti však již neříká, z jakého důvodu by tomu tak mělo být. Taktéž je třeba poznamenat, že stěžovatel krajským soudem zmíněné judikatorní závěry nikterak nerozporuje.

[40] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s krajským soudem v tom, že rozhodnutí žalovaného bylo na místě kvůli výše popsaným judikatorním závěrům Nejvyššího správního soudu, které se vymezily vůči dřívějším závěrům krajského soudu, zrušit. Žalovaný se totiž procesní vady vytýkané krajským soudem nedopustil.

[41] Procesní vada měla podle krajského soudu spočívat v tom, že žalovaný rozhodl o nepřipustném návrhu. Nepřipustnost měla vyplývat z toho, že správní orgán nemůže ve sporném řízení správním rozhodnout konstitutivním výrokem.

[42] Nejvyšší správní soud však nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že by žalobkyně a) požadovala, aby žalovaný rozhodl konstitutivním výrokem. Žalobkyně a) odůvodnila svůj návrh tím, že je vlastníkem majetku, jehož vrácení se domáhá. Nežádala, aby žalovaný její vlastnické právo konstituoval, nýbrž aby deklaroval, že je vlastníkem vymezeného majetku, a současně uložil stěžovateli na základě čl. 12.6 stanov vydat jednotlivé věci.

[43] V návaznosti na to ani žalovaný nerozhodl konstitutivními výroky. Žalovaný poukázal na to, že je třeba odchylně přistupovat k majetku, který byl po celou dobu ve vlastnictví žalobkyně a) a byl pouze vložen do hospodaření stěžovatele, a k majetku,

který je ve vlastnictví stěžovatele. Stěžovatel byl povinen vrátit majetek vložený, majetek privatizovaný i majetek nabytý vlastní činností. Ve vztahu k majetku nabytému vlastní činností stěžovatele žalovaný dovodil, že jeho vlastníkem se po jeho vybudování stal stěžovatel. Po vystoupení žalobkyně a) ze stěžovatele se jeho vlastníkem nestala žalobkyně a), nýbrž jím zůstal stěžovatel. Stěžovatel má pouze povinnost plynoucí z čl. 12.6 stanov majetek převést na žalobkyni a). Proto žalovaný zamítl návrh na určení vlastnického práva žalobkyně a) k tomuto majetku (výrok III). Návrh na předání tohoto majetku žalobkyni a) žalovaný zamítl z důvodu promlčení tohoto nároku (výrok I). Ze shodných důvodů rozhodl žalovaný stejným způsobem výroky I a III i o majetku privatizovaném.

[44] Z výroku III rozhodnutí vyplývá, že žalovaný jím deklaroval současný stav, tedy že žalobkyně a) není v době vydání rozhodnutí vlastníkem zde vymezeného majetku. Z odůvodnění výroku I lze usoudit, že by žalovaný považoval za možné konstituovat vlastnické právo žalobkyně a), pokud by uplatněný nárok nebyl promlčen. Způsob, jímž rozhodl (zamítnutí návrhu na předání části majetku), ovšem nelze považovat za konstitutivní výrok.

[45] Jedinou výjimku z tohoto pojetí představují výroky II a IV, které se týkají tzv. vloženého majetku. V případě těchto dvou výroků je odůvodnění žalovaného odlišné a dosti zmatečné. Na jednu stranu totiž žalovaný uvádí, že žalobkyně a) disponuje (holým) vlastnickým právem k vloženému majetku. I na tento majetek se vztahuje čl. 12.6 stanov, a tedy povinnost stěžovatele vrátit žalobkyni a) majetek. O promlčení práva na vydání věci nelze uvažovat, neboť vlastnické právo se nepromlčuje. Žalovaný proto výrokem II uložil stěžovateli, aby majetek předal žalobkyni a). Na druhou stranu však žalovaný určil vlastnické právo žalobkyni a) ke stejnému vloženému majetku s tím, že z veřejnoprávní smlouvy nevyplyvá automatický převod vlastnického práva. Žalovaný však dodává, že vlastnické právo může žalobkyně a) nabýt i na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci. K tomu má dojít nejpozději dnem vykonatelnosti výroku II.

[46] Jinými slovy, při odůvodnění výroku II vycházel žalovaný z toho, že žalobkyně a) je vlastníkem daného majetku, zatímco při odůvodnění výroku IV z toho, že vlastnické právo nabude žalobkyně a) právě na základě výroku II (resp. patrně na základě předání majetku či možnosti si předání vynutit). Tyto výroky se tak ostatním výrokům zcela vymykají, nejsou však předmětem řízení o této kasační stížnosti. Krajský soud je totiž zrušil na základě žaloby stěžovatele a žalobkyně a) proti této části rozsudku kasační stížností nebrojila.

[47] Lze tedy shrnout, že žalovaný nerozhodl o majetku vytvořeném vlastní činností svazku konstitutivním rozhodnutím a žalobkyně a) se takového rozhodnutí svým návrhem ani nedomáhala. Žalobu postavila na tom, že majetek vytvořený vlastní činností svazku je od počátku v jejím vlastnictví, nikoliv ve vlastnictví stěžovatele.

[48] Krajský soud se posledně uvedenému aspektu, jenž je však pro posouzení věci klíčový, vůbec nevěnoval. Nezabýval se tedy tím, zda majetek vytvořený vlastní činností svazku nabyla do vlastnictví žalobkyně a), nebo stěžovatel. Namísto toho bez dalšího

pokračování

výroky I, III a V rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť podle judikatury Nejvyššího správního soudu se lze v rámci majetkového vypořádání domáhat ve sporném řízení pouze nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy dle čl. 12.4 stanov. Stanovy totiž předvídají pouze tento způsob vypořádání majetku.

[49] Krajský soud ovšem aplikoval závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 6 As 269/2021-47, a č. j. 8 As 224/2021-182 paušálně, aniž by zohlednil právní situaci, k níž se vztahují. V rozsudku č. j. 6 As 269/2021-47 se krajský soud zabýval způsobem vypořádání majetku, jehož původním vlastníkem byla obec, ovšem vlastnické právo k němu převedla na svazek. Z čl. 12.6 stanov vyplývá právo obce na vrácení tohoto majetku, který je ve vlastnictví svazku. K převodu vlastnického práva ovšem nemůže dojít konstitutivním rozhodnutím žalovaného v rámci sporného řízení správního, nýbrž pouze smlouvou. Titulem k převodu vlastnického práva je tedy smlouva o majetkovém vypořádání. Pokud jedna ze stran smlouvy o majetkovém vypořádání brání jejímu uzavření, může se druhá strana domáhat ve sporném řízení správním nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy. To potvrdil Nejvyšší správní soud i v rozsudku č. j. 8 As 224/2021-182 (body 42 a 43). Současně však shledal, že úvahy krajského soudu ohledně vlastnictví k jednotlivým druhům vodohospodářského majetku jsou nepřezkoumatelné. Proto vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[50] Krajský soud v projednávané věci nevzal v úvahu, co žalobkyně a) i stěžovatel opakovaně tvrdí, že část vodohospodářského majetku, s kterou stěžovatel hospodařil, zůstala po dobu členství obce ve svazku ve vlastnictví obce, která majetek pouze vložila do hospodaření svazku (přenechala mu užívací právo), kdežto část vodohospodářského majetku byla (a až do vypořádání majetku je) ve vlastnictví svazku. V tomto kontextu je ovšem třeba odlišovat různé situace, v nichž se obce domáhají „vrácení“ majetku podle čl. 12.6 stanov. Tento pojem zahrnuje jak „vrácení“ majetku, jenž je ve vlastnictví obce, tak „vrácení“ majetku ve vlastnictví svazku. Samotné slovo „vrácení“ nemá specifický (jednotný) právní obsah, liší se podle toho, v jakém vlastnickém režimu se konkrétní majetek nachází. Je-li majetek ve vlastnictví obce, rozumí se „vrácením“ jeho vydání (v případě věci movité), resp. vyklizení toho vodohospodářského majetku, jenž je věcí nemovitou. Pokud je majetek ve vlastnictví svazku, rozumí se „vrácením“ převedení vlastnického práva a předání věci.

[51] Na věc je třeba nahlédnout i z toho pohledu, zda se žalobkyně a) skutečně domáhala vypořádání zániku své účasti ve stěžovateli *stricto sensu*. Smyslem tohoto institutu je v obecné rovině kompenzace za zánik účasti v právnické osobě, která nezaniká (viz např. Petr Kuhn. § 36 [Vypořádací podíl]. In: Štenglová, I. a kol. Zákon o obchodních korporacích. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 104, bod 1.). Lze také hovořit o tom, že smyslem je poskytnout vystoupivší osobě majetkovou protihodnotu za ztrátu účasti ve společnosti (viz Kateřina Eichlerová In: Černá, S. a kol. Právo obchodních korporací. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, kapitola VIII *Společnost s ručením omezeným*, podkapitola 5 *Postavení společnosti*, oddíl 5.2 *Práva společníků*, bod *Právo na vypořádací podíl*). Z toho plyne, že v rámci vypořádání dochází k převodu majetkových hodnot (ať již peněz, či práv, typicky vlastnického práva) od právnické osoby vystoupivšímu členovi právnické

osoby. Vlastníkem majetku, který má být předmětem vypořádání, tedy musí být právnická osoba (stěžovatel). Jedině v takovém případě lze hovořit o vypořádání v pravém slova smyslu (*stricto sensu*). To samozřejmě nevylučuje, že zánik účasti člena v právnické osobě má i jiné právní následky (zánik užívacího práva k věci ve vlastnictví člena), které představují vypořádání v širším slova smyslu.

[52] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, čl. 12.6 stanov stěžovatele, který hovoří o povinnosti stěžovatele vrátit vystoupivší obci tam uvedený majetek, se vztahuje jak na majetek ve vlastnictví stěžovatele, tak na majetek, který zůstal ve vlastnictví obce. Článek 12.4 stanov stanoví, že k majetkovému a finančnímu vypořádání zániku účasti obce ve stěžovateli dojde smlouvou. K majetku, který je ve vlastnictví stěžovatele a který se stane předmětem vypořádání, nabude obec vlastnické právo právě na základě této smlouvy (viz rozsudek č. j. 6 As 269/2021 - 47, bod 18).

[53] Z toho vyplývá, že je třeba rozlišovat dvě situace podle toho, kdo je vlastníkem požadovaného majetku. Je-li vlastníkem požadovaného majetku stěžovatel a mezi stranami nedojde k uzavření smlouvy podle čl. 12.4 stanov, musí se obec domáhat nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy. Je-li vlastníkem požadovaného majetku obec, tak se na tuto věc čl. 12.4 stanov nevztahuje. Nelze totiž vůbec hovořit o vypořádání jako takovém. Není možné převádět vlastnické právo ze stěžovatele na obec, neboť ta již vlastníkem věci je. Odvozuje-li však obec právo na vydání majetku z čl. 12.6 stanov (resp. z ukončení svého členství ve stěžovateli), jedná se bez jakýchkoliv pochyb o spor z veřejnoprávní smlouvy, neboť se týká samotného členství (resp. ukončení členství), které je upraveno v zakladatelské smlouvě a stanovách. V takovém případě se tedy může obec domáhat svého práva na vydání (vyklizení) věci u žalovaného.

[54] Pro posouzení žaloby žalobkyně a) tedy bylo klíčové posoudit, kdo je vlastníkem majetku vytvořeného vlastní činností svazku. Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že vlastníkem tohoto majetku je žalobkyně a), jak namítala v žalobě, nevznikl by žádný problém, pokud jde o formu rozhodnutí žalovaného a formulaci petitu v návrhu na zahájení sporného řízení. V takovém případě by totiž byl namísto petit na vrácení (vydání, resp. vyklizení) věci. Úvaha krajského soudu, že by bylo možné rozhodnout pouze o nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy o vypořádání, je nesprávná. Teprve v situaci, kdy by krajský soud dospěl k závěru, že majetek vytvořený vlastní činností je ve vlastnictví stěžovatele, jak dovodil žalovaný, by bylo namísto poukázat na to, že uplatněný procesní nárok (na předání věci) byl nesprávný, neboť žalobkyně a) mohla požadovat jen nahrazení projevu vůle stěžovatele k uzavření smlouvy o vypořádání.

[55] Tím, že se krajský soud vyhnul klíčové úvaze o tom, kdo je vlastníkem majetku vytvořeného vlastní činností svazku, zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nemohl totiž správně posoudit, zda byl v návrhu na zahájení sporného řízení uplatněný procesní nárok na předání majetku vytvořeného vlastní činností a na určení vlastnického práva žalobkyně a) adekvátní jeho vlastnickému režimu. Otázka posouzení vlastnického práva k tomuto majetku předchází úvahám o tom, zda byl ve sporném řízení uplatněn správný procesní nárok. Zrušení rozhodnutí žalovaného

pokračování

ve výrocích I, III a V bylo ve vztahu k majetku vytvořenému vlastní činností svazku předčasné, v důsledku čehož i formulovaný závazný právní názor mohl být nesprávný.

[56] Stěžovatel dále rozporuje úvahy, které krajský soud učinil nad rámec zrušovacích důvodů. S ohledem na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu však není prostor pro jejich posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu; nehledě na to, že tyto úvahy nejsou součástí závazného právního názoru krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je v části podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou (proti výroku I rozsudku krajského soudu v rozsahu, jímž bylo vyhověno žalobě stěžovatele a byly zrušeny výroky II, IV a VI rozhodnutí žalovaného a na nich závislý výrok VII o náhradě nákladů správního řízení, a proti výroku III rozsudku) a ve zbývajících částech je důvodná [proti výroku I rozsudku krajského soudu v rozsahu, jímž byly k žalobě žalobkyně a) zrušeny zamítavé výroky I, III a V rozhodnutí žalovaného, které stěžovateli prospívaly, a proti závislému výroku II o náhradě nákladů řízení o žalobě žalobkyně a)]. Proto ji částečně odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s., částečně rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. a v tomto rozsahu věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[58] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude se proto zabývat otázkou, zda majetek vzniklý vlastní činností nabyta do vlastnictví žalobkyně a), nebo stěžovatel a kdo byl jeho vlastníkem v době, kdy žalobkyně a) vystoupila ze stěžovatele. Zohlední přitom i případné změny, k nimž by ve vztahu k této otázce došlo do okamžiku rozhodného dle § 75 odst. 1 s. ř. s., tj. do vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. V závislosti na tom pak posoudí, zda procesní nárok (promítající se do petitu) uplatněný návrhem na zahájení sporného řízení týkající se této skupiny majetku odpovídá jeho právnímu režimu (vlastnické situaci).

[59] V dalším řízení již nebude mít stěžovatel postavení žalobce, neboť předmětem řízení budou pouze ty výroky rozhodnutí žalovaného, které nenapadl a které jsou přezkoumávány pouze na podkladě žaloby žalobkyně a). Náleží mu však postavení osoby zúčastněné na řízení, o které se přihlásil podáním této kasační stížnosti, neboť zrušením těchto výroků rozhodnutím soudu podle žalobního petitu může být dotčen na svých právech a povinnostech. I proto bylo třeba ponechat nedotčený výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě stěžovatele (tj. výrok III napadeného rozsudku).

[60] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. září 2024

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D.
předseda senátu