



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO**, sídlem Žižkova 1867/93, Jihlava, zastoupený JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem, sídlem Při Trati 1084/12, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, **za účasti**: obec Kozlov, sídlem Kozlov 68, Velký Beranov, zastoupená JUDr. Boženou Zmátlovou, advokátkou, sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2019, č. j. KUJI 34259/2019, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti výroku II rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2024, č. j. 29 A 100/2019-221,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá**.
- II. Osoba zúčastněná na řízení a žalovaný **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Oldřicha Chudoby, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Obec Kozlov (osoba zúčastněná na řízení) byla spolu s dalšími obcemi členkou Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO (žalobce). Obce založily tento svazek v 90. letech minulého století, aby v návaznosti na privatizační plán zabezpečily zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod. Za tímto cílem svazek obcí hospodařil s rozličným

vodohospodářským majetkem. Členské obce začaly po roce 2014 postupně ze svazku vystupovat, čímž započala série sporů a vedených správních a soudních řízení.

[2] V nyní posuzovaném případě žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku rozhodl na návrh obce Kozlov dle § 141 a § 169 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve sporu z veřejnoprávní smlouvy (zakladatelské smlouvy svazku). Výrokem II rozhodnutí žalovaný zamítl návrh obce Kozlov na určení vlastnického práva k majetku specifikovanému v přejímkovém listě č. 1/96 připojeném jako příloha k dohodě o převodu movitého majetku ze dne 20. 12. 1996 (tento majetek bude nadále označován jako „vodovodní řady a veřejné části vodovodních přípojek“). Výrokem III žalovaný rozhodl, že svazek obcí (žalobce) je povinen (předat) ve smyslu převést vlastnické právo zpět na obec Kozlov k vodovodním řadům a veřejné části vodovodních přípojek a výrokem IV mj. rozhodl, že svazek obcí (žalobce) je povinen vydat osobě zúčastněné na řízení originály majetkové a provozní evidence vodovodních řadů a veřejných částí vodovodních přípojek. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, že obec Kozlov se nestala vlastníkem vodovodních řadů a veřejných částí vodovodních přípojek „automaticky“ již okamžikem vystoupení ze svazku ani později (promítnuto do výroku II), ze stanov svazku však vyplývá, že svazek obcí (žalobce) je povinen převést vlastnické právo k majetku, který nabyl od obce Kozlov (výrok III), a je povinen vydat rovněž majetkovou a provozní evidenci jako příslušenství věci hlavní (výrok IV).

[3] Výrok II rozhodnutí žalovaného nebyl žádným z účastníků sporného řízení napaden žalobou, výroky III a IV rozhodnutí žalovaného (stejně jako jeho další výroky, které však nejsou pro posouzení Nejvyšším správním soudem v této věci podstatné) napadl žalobce žalobou, které Krajský soud v Brně v této části vyhověl, rozhodnutí žalovaného ve výroku III a jemu odpovídající části výroku IV zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud provedl výklad příslušných pasáží stanov svazku obcí a s odkazem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu uzavřel, že v případě majetku vloženého do svazku (před 1. 1. 2001) sice stanovy pro případ vystoupení obce ze svazku zakládají nárok na vrácení tohoto majetku, avšak musí se tak stát výhradně smlouvou uzavřenou mezi obcí a svazkem, přičemž brání-li se některá ze smluvních stran uzavření takové smlouvy, je žalovaný oprávněn toliko rozhodnout o nahrazení jejího projevu vůle (tedy o povinnosti uzavřít smlouvu). Krajský soud proto výrokem II rozsudku zrušil výrok III žalobou napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný nemohl obci Kozlov konstitutivně přiznat nárok na vydání (předání) majetku. S ohledem na akcesorickou povahu krajský soud zrušil také část výroku IV žalobou napadeného rozhodnutí, která zavazovala svazek obcí (žalobce) k vydání majetkové a provozní evidence majetku specifikovaného pod výrokem III rozhodnutí žalovaného.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Obec Kozlov (osoba zúčastněná na řízení, dále též „stěžovatelka“) podala proti výroku II rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž se vymezila proti dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka odmítla právní názor, že by vypořádání vloženého majetku (pozn. soudu: *rozuměj majetku, jehož vlastnictví po vzniku svazku obcí smluvně přešlo z obce na svaz*) bylo možné toliko smluvní cestou. Při akceptování

pokračování

tohoto názoru po devíti letech vedených sporů mezi obcemi a žalobcem (svazkem obcí) by dle stěžovatelky správní orgány i soudy nadále zaměstnávala otázka, jakou podobu má mít taková smlouva (smlouva o založení svazku ani stanovy její obsah nevymezují), přičemž konečné vypořádání majetku by se tím pouze oddalovalo. Dle stěžovatelky žalobce nemá poctivé úmysly a ochotu k jednání o vypořádání pouze předstírá. Ve skutečnosti žalobce požaduje uzavření smlouvy o vypořádání pouze v jím předložené podobě, jinak smlouvu neuzavře.

[6] Stěžovatelka připustila, že vypořádání smlouvou stanovy skutečně zmiňují, jedná se však o neúplná a neurčitá ustanovení. Jinou formu vypořádání stanovy ani zákon nezakazují. Rovněž nezmiňují, že by o vypořádání nemohl rozhodnout správní orgán ve sporu z veřejnoprávní smlouvy. Tento způsob vypořádání vyplývá dle stěžovatelky ze zákona.

[7] Dále stěžovatelka obsáhle popsala historii vzájemných vztahů se žalobcem, mj. uvedla, že žalobce si započal přivlastňovat také další majetek vybudovaný pro něj obcemi. Nejvyšší správní soud však již předem na tomto místě podotýká, že tyto stěžovatelčiny úvahy není třeba podrobně rekapitulovat, neboť pro vyřešení otázek nastolených kasační stížností nejsou rozhodující.

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila také námitku absolutní neplatnosti dohody o převodu majetku uzavřené dne 20. 12. 1996 mezi ní a žalobcem, kterou v rozporu s dobovou právní úpravou podepsal starosta bez schválení zastupitelstvem obce a bez zveřejnění záměru dohodu uzavřít. Alternativně (ve shodě s dříve učiněným vyjádřením k žalobě) však v kasační stížnosti rovněž tvrdí, že dohoda o převodu majetku uzavřená dne 20. 12. 1996 nebyla smlouvou, která by převáděla vlastnické právo k vodovodním řadům a veřejným částem vodovodních přípojek, nýbrž tento majetek toliko svěřovala svazku (žalobci) do správy a hospodaření, jak vyplývá z přejímkového listu č. 1/96, který byl přílohou dohody.

[9] Z absolutní neplatnosti dohody o převodu majetku a z obsahu přejímkového listu pak stěžovatelka dovozuje, že vodovodní řady a veřejné části vodovodních přípojek, které svazek obcí převzal před rokem 2001, podléhají stejnému právnímu režimu jako majetek převzatý později. Svazek obcí (žalobce) k nim tedy nikdy nenabyl vlastnické právo, a je proto povinen je bez dalšího stěžovatelce vrátit. Výrok III žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného proto dle stěžovatelky obстоjí již z tohoto důvodu a stejně tak obстоjí rovněž akcesorická část výroku IV rozhodnutí žalovaného. Krajský soud tedy dle stěžovatelky věc nesprávně právně posoudil.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že stěžovatelka ve sporném řízení před žalovaným neuplatnila argumentaci absolutní neplatností dohody o převodu majetku ze dne 20. 12. 1996. Spis žalovaného proto logicky neobsahuje žádné skutečnosti, na jejichž základě by mohla být tato námitka posouzena. Zejména však dle žalobce není tato námitka v nyní posuzované věci relevantní. O vlastnictví žalobce k vodovodním řadům a veřejným částem vodovodních přípojek totiž žalovaný pravomocně rozhodl výrokem II rozhodnutí, který nebyl napaden žalobou, a tedy nebyl učiněn

předmětem soudního přezkumu. Žalobce v této souvislosti odkázal na obdobný případ řešený Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 8 As 224/2021 (viz dále).

[11] Žalobce se ztotožnil také se závěry krajského soudu, že žalovaný neměl a nemá pravomoc přímo vypořádat majetek po vystoupení obce ze svazku, nýbrž může toliko nahradit projev vůle jedné ze smluvních stran, brání-li se tato strana uzavření smlouvy. Tyto závěry žalobce pokládá za souladné s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[12] Žalovaný práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] *Obce mají právo být členy svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů* [§ 49 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Podle odst. 2 téhož ustanovení *obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených*. Obdobnou úpravu spolupráce obcí prostřednictvím dobrovolných svazků obcí obsahovala rovněž předcházející právní úprava účinná v době vstupu stěžovatelky do svazku (žalobce) [§ 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Podle transformačního ustanovení § 151 odst. 4 obecního zřízení z roku 2000 platí, že dobrovolné svazky obcí, které byly dobrovolnými svazky obcí dle obecního zřízení z roku 1990, se stávají svazky obcí podle obecního zřízení z roku 2000.

[15] Pro určení vzájemných práv a povinností obcí a svazku jsou vedle zákonné úpravy vždy rozhodující smlouva o vytvoření svazku obcí a *stanovy svazku*, které jsou její přílohou (§ 50 odst. 2 obecního zřízení z roku 2000). Podle § 50 odst. 2 písm. h) tohoto obecního zřízení jsou povinnou součástí stanov svazku *podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu*. Z právní úpravy tedy vyplývá, že je výsledkem smluvní autonomie obcí, jakým způsobem si upraví vypořádání své majetkové účasti ve svazku obcí při vystoupení z něj (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2021, č. j. 7 As 363/2020-48, bod 17).

[16] Výkladem stanov žalobce, jejichž obsah je rozhodující i pro nyní souzenou věc, se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti zabýval opakovaně. Ke způsobu, jakým lze vypořádat majetek vložený stěžovatelkou (a dalšími obcemi) do žalobce, konkrétně majetek, který se stal vlastnictvím žalobce na základě smluv o jeho převodu, se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 30. 3. 2023, č. j. 6 As 269/2021-47, body 27 až 30, kde dospěl k závěru, že stanovy zakládají nárok obce na vrácení jí vloženého majetku po jejím vystoupení ze svazku (čl. 12.6 stanov). Pokud však vlastnické právo k takovému majetku náleží svazku (žalobci), k jeho vrácení může dojít pouze smlouvou, jakožto jediným stanovami předpokládaným způsobem (čl. 12.4 stanov). Jiná možnost neplyne ani ze stanov, ani ze zákona, a proto není přípustná. V případě, že by vystoupivší obec a/nebo svazek závazek uzavřít smlouvu o vypořádání nesplnili, jednalo by se o porušení povinnosti z veřejnoprávní smlouvy. Ve sporném správním řízení před žalovaným by se poté bylo možno domáhat nahrazení projevu vůle jedné ze stran. Tento výklad Nejvyšší správní soud následně potvrdil např. v rozsudcích ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 224/2021-182, body 42

pokračování

a 43, ze dne 19. 2. 2024, č. j. 3 As 316/2021-109, body 47 a 48, nebo ze dne 4. 7. 2024, č. j. 9 As 67/2023-61, bod 23.

[17] Namítá-li stěžovatelka v nyní souzené věci, že majetkové vypořádání uložené rozhodnutím žalovaného vyplývá přímo ze zákona, nemá toto tvrzení oporu v rozhodné právní úpravě. Právní úprava naopak ponechává, jak bylo uvedeno výše, otázku konkrétní podoby vypořádání po vystoupení obce ze svazku na členských obcích, které při založení svazku v rámci jeho stanov svobodně určí způsob vypořádání majetkových podílů. V případě stanov žalobce členské obce (včetně stěžovatelky) již při založení svazku výslovně upravily způsob budoucího vypořádání pro případ vystoupení obce ze svazku tak, že ohledně majetkového a finančního vypořádání jsou vystoupivší obec a svazek povinny uzavřít smlouvu. Nejvyšší správní soud proto setrvává na svém právním názoru vysloveném ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 As 269/2021-47: *„Podle § 141 odst. 1 správního řádu ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv. Toto obecné ustanovení nezakládá pravomoc správního orgánu ve sporném řízení vydávat libovolná rozhodnutí. Ani z žádného jiného ustanovení právního předpisu nevyplývá pravomoc správního orgánu ve sporném řízení vypořádávat majetek mezi sdružením obcí a obcí, která ze sdružení vystoupila“* (bod 28). Řešení pro případ neshody mezi obcí a svazkem obcí stran závěrečného smluvního vypořádání, které vyústí v neochotu smlouvu uzavřít, spočívá dle citovaného rozsudku č. j. 6 As 269/2021-47 v tom, že *„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)“* (bod 29).

[18] Důvodnými tedy Nejvyšší správní soud neshledal stěžovatelčiny námitky, jimiž rozporuje dosavadní judikaturu, od které Nejvyšší správní soud neshledal důvod se v nyní souzené věci odchýlit. Rovněž krajský soud následoval právní názor obsažený v ustálené judikatuře a výrokem II napadeného rozsudku zrušil výrok III rozhodnutí žalovaného, který bez opory v zákoně konstitutivně vypořádal majetek představovaný vodovodními řady a veřejnými částmi vodovodních přípojek ve vlastnictví žalobce. K vydání tohoto typu výroku neměl žalovaný jako správní orgán rozhodující ve sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 141 správního řádu) pravomoc. Z důvodů akcesorické povahy pak krajský soud výrokem II rozsudku správně zrušil rovněž část výroku IV žalobou napadeného rozhodnutí vztahující se k majetkové a provozní evidenci těchto vodovodních řadů a veřejných částí vodovodních přípojek.

[19] Ke kasačním námitkám zpochybňujícím to, že jsou vodovodní řady a veřejné části vodovodních přípojek převedené stěžovatelkou na žalobce dohodou o převodu movitého majetku ze dne 20. 12. 1996 ve vlastnictví žalobce, Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na rozpornost formulace stěžovatelkou uplatněných námitek. Na straně jedné stěžovatelka namítá absolutní neplatnost dohody o převodu, na straně druhé ovšem zaujímá výklad (vycházející z platnosti dohody), u něhož z přílohy dohody dovozuje, že se nejednalo o dohodu o převodu vlastnictví, nýbrž toliko o dohodu o svěření majetku do správy. Bez ohledu na tuto rozpornost je nicméně zřejmé, že stěžovatelka se těmito způsoby pokouší zpochybnit vlastnictví žalobce k vodovodním řadům a veřejným částem vodovodních přípojek. V tomto řízení však stěžovatelka nemůže být se svými námitkami úspěšná.

[20] V případě vodovodních řadů a veřejných částí vodovodních přípojek vložených do žalobce před rokem 2001 krajský soud v napadeném rozsudku otázku vlastnického práva dotčeného majetku sám neposuzoval a ani posuzovat nemohl, neboť výrok II rozhodnutí žalovaného nebyl učiněn předmětem řízení o žalobě. Žádný z účastníků soudního řízení před krajským soudem tento výrok rozhodnutí žalovaného nenapadl žalobou. Pokud stěžovatelka se závěrem žalovaného stran vlastnictví dotčeného majetku promítnutým do výroku II rozhodnutí nesouhlasila, bylo na ní, aby se i proti tomuto výroku v předchozím soudním řízení bránila. To však neučinila. Argumentací zpochybňující vlastnictví žalobce k dotčenému majetku uplatněnou až v kasační stížnosti se proto Nejvyšší správní soud nemohl v tomto řízení zabývat. Rozsah řízení o kasační stížnosti je vymezen rozsahem žalobního řízení. Nejvyššímu správnímu soudu proto nyní nepřísluší se jakoukoli argumentací stěžovatelky vztahující se k tomuto výroku rozhodnutí žalovaného zabývat. Shodný závěr Nejvyšší správní soud vyslovil v již citovaném rozsudku č. j. 8 As 224/2021-182 (bod 48), kde posuzoval obdobnou situaci jako v nyní projednávané věci (také v tehdejší věci sp. zn. 8 As 224/2021 nebyl výrok rozhodnutí žalovaného týkající se určení vlastnictví napaden žalobou).

[21] Krajský soud tak dospěl v napadeném rozsudku ke správnému právnímu závěru, že žalovaný nebyl oprávněn svým rozhodnutím sám vypořádat sporný majetek představovaný vodovodními řady a veřejnými částmi vodovodních přípojek.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož 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.

[24] Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení, stejně jako žalovaný, který sice vlastní kasační stížnost nepodal, avšak jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno.

[25] Zamítnutí kasační stížnosti je naopak procesním úspěchem žalobce, kterému vůči stěžovatce (osobě zúčastněné na řízení) svědčí právo na náhradu nákladů řízení, jež v řízení důvodně vynaložil (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2023, č. j. 1 As 234/2022-51, bod 41 nebo ze dne 26. 4. 2024, č. j. 3 As 336/2022-93, bod 34). Žalobce podal prostřednictvím svého zástupce vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, částku 3 100 Kč; a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k ní připočíst částku 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč. Žalobci se tedy přiznává náhrada nákladů

pokračování

řízení v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovatelce (osobě zúčastněné na řízení) stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

[26] Žalobce taktéž nárokoval odměnu za úkon právní služby spočívající v poradě advokáta s klientem přesahující jednu hodinu. Ve vyjádření žalobce konkrétně uvedl, že se jednalo o „*poradu před podáním kasační stížnosti*“. Nejvyšší správní soud uvádí, že uskutečnění tohoto úkonu nebylo soudu doloženo, žalobce navíc kasační stížnost nepodával. Nejvyšší správní soud proto takto uplatněné náklady nepovažoval za prokázané, resp. účelně vynaložené, a z tohoto důvodu jejich náhradu žalobci nepřiznal.

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

V Brně dne 12. září 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu