



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Petra Šuránka a soudkyně Veroniky Juříčkové ve věci žalobců: **a) obec Vysoké Studnice**, sídlem Vysoké Studnice 122, zastoupena advokátem Mgr. Petrem Šmídem, 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 23. 6. 2021, č. j. KUJI 54275/2021, o kasačních stížnostech žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2023, č. j. 30 A 83/2021-299,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce b) **se odmítá** v části, v níž směřuje proti výroku I rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2023, č. j. 30 A 83/2021-299, v rozsahu, v němž byly tímto výrokem zrušeny výroky I a III rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 23. 6. 2021, č. j. KUJI 54275/2021, a dále proti výroku III rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2023, č. j. 30 A 83/2021-299.
- II. Kasační stížnost žalobce b) **se zamítá** v části, v níž směřuje proti výroku I rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2023, č. j. 30 A 84/2021-293, v rozsahu, v němž byl tímto výrokem zrušen výrok II rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 23. 6. 2021, č. j. KUJI 54275/2021, a dále proti výroku II rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2023, č. j. 30 A 83/2021-299.
- III. Kasační stížnost žalobkyně a) **se zamítá**.
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

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 dne 19. 12. 2017 obrátila na žalovaného s návrhem na zahájení sporného řízení o zaplacení částky 13 345 678 Kč s příslušenstvím. Žalovaný o návrhu rozhodl tak, že žalobci b) uložil zaplatit žalobkyni a) částku 420 266 Kč s příslušenstvím (výrok I), ve zbylé částce 12 885 412 Kč návrh zamítl (výrok II). Dále rozhodl, že je žalobkyně a) povinna zaplatit na náhradě nákladů řízení žalobci b) částku 12 584 Kč (výrok III).

[2] S rozhodnutím žalovaného žalobkyně a) ani žalobce b) nesouhlasili, obrátili se proto na Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“). Žalobce b) se u krajského soudu domáhal zrušení výroku I rozhodnutí žalovaného, žalobkyně a) se domáhala zrušení výroku II a samostatnou žalobou též výroku III rozhodnutí žalovaného. Krajský soud všechny tři žaloby spojil ke společnému projednání a rozhodl o nich v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále též napadený rozsudek) tak, že všem žalobám vyhověl 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

[3] Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil změnou judikatury správních soudů. 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 (tj. o povinnosti uzavřít smlouvu) jako v občanském soudním řízení. Z toho vyplývá, že žalovaný nemohl přiznat žalobkyni a) nárok na finanční vypořádání konstitutivním rozhodnutím. Krajský soud zrušil i výrok III rozhodnutí žalovaného, neboť tento výrok je akcesorický k výroku I a II, rozhodnutí o náhradě nákladů řízení se odvíjí od úspěchu ve věci.

[4] Nad rámec zrušovacího důvodu krajský soud podrobněji rozvedl, jakými úvahami by se měl žalovaný v dalším řízení zabývat, a popsal různé situace či potenciální námitky účastníků sporného řízení. Shrnl dosavadní judikaturní závěry a uvedl, které z nich jsou stále aplikovatelné.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření k nim

[5] Proti rozsudku krajského soudu podali oba žalobci kasační stížnosti. Žalobkyně a) (dále též „stěžovatelka“) namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný a zakládá se na nesprávném právním posouzení. Krajský soud totiž zrušující výrok opřel o rozsudky

pokračování

Nejvyššího správního soudu 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, jež se však týkaly vrácení vodohospodářského majetku, který vlastnil stěžovatel, a nikoliv finančního vyrovnání. Odkaz na neaplikovatelné závěry Nejvyššího správního soudu zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Nadto závěr o nutnosti vypořádání vystoupivší obce a svazku formou smlouvy je podle stěžovatelky nesprávný i po věcné stránce a vede ke značně komplikovanému řešení. Chybí zde legitimní důvod, proč bránit žalobě přímo na plnění, a to tím spíše, že v případě vodohospodářského majetku vloženého do hospodaření svazku správní soudy žalobu na plnění považují za důvodnou (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2021, č. j. 31 A 102/2019-192).

[6] Krajský soud podle stěžovatelky také nijak nezohlednil její dobrou víru, že finanční vyrovnání jí bylo přiznáno rozhodnutím žalovaného v souladu se zákonem. V situaci, kdy krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku v podstatě právo stěžovatelky na finanční vypořádání potvrdil, je zrušení rozhodnutí žalovaného jen z důvodu odlišného názoru na formu znění výroku výrazem přepjatého formalismu, který není v souladu se závěry vyřčenými Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011-102. V důsledku tohoto přístupu vystoupivším obcím požadované finanční prostředky chybí v rozpočtech a omezují je při jejich hospodaření a zajišťování náležité péče o zájmy občanů.

[7] Stěžovatelka proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil v rozsahu, v němž ruší výrok I rozhodnutí žalovaného.

[8] Žalobce b) (dále též „stěžovatel“) důvody kasační stížnosti také podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel má za to, že nebyl důvod rušit výrok II rozhodnutí žalovaného. Návrh stěžovatelky by musel být stejně v každém případě v celém rozsahu zamítnut. Krajský soud nezmínil žádné ustanovení, které měl žalovaný svým rozhodnutím porušit. Neuvedl ani, proč by se mělo jednat o podstatné porušení ustanovení o řízení, jak vyžaduje § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[10] Napadený rozsudek je podle stěžovatele také nezákonný. Judikurní závěry o nemožnosti žalovaného konstitutivně rozhodnout o nárocích stěžovatelky nemají žádný dopad na výrok II rozhodnutí žalovaného. I s přihlédnutím k aktuální judikatuře by bylo třeba žalobcův návrh zamítnout. Nemohlo proto dojít k naplnění § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[11] Výrok II rozhodnutí žalovaného byl zrušen na základě žaloby stěžovatelky. Ta však neuplatnila žádný žalobní bod, který by s tímto zrušovací důvodem 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.

[12] Stěžovatel rozporuje i úvahy o tom, jak by měl žalovaný dále postupovat, které krajský soud předeštel nad rámec zrušovacího důvodu. Má také za to, že krajský soud porušil princip rovnosti stran, neboť navádí účastníky, jak mají dále postupovat. Krajský soud se vyslovil i k otázkám hmotného práva, které nejsou v daném okamžiku relevantní

(například k možnosti namítat promlčení). Nejvyšší správní soud by tedy měl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl a napadený rozsudek zrušil jen k její kasační stížnosti. Krajský soud své rozhodnutí řádně a podrobně odůvodnil. Není zřejmé, v čem přesně stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Stěžovatel ostatně se závěry krajského soudu polemizuje, nemohou proto být nepřezkoumatelné. Stěžovatelka poukazuje na to, že krajský soud může zrušit rozhodnutí správního orgánu z důvodu nikoli výslovně namítané vady, pokud tato vada brání přezkumu v rozsahu uplatněných 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.

[14] Stěžovatelka se dále vypořádává s dalšími argumenty stěžovatele, které však již jdou nad rámec zrušovacího důvodu.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření pouze apeloval na to, aby se Nejvyšší správní soud vypořádal s námitkami promlčení a způsobu vypořádání finančních nároků tak, aby nebylo narušeno právo účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů.

III. Posouzení kasačních stížností

[16] Úvodem je třeba zmínit, že stěžovatel navrhl zrušit rozsudek krajského soudu jako celek, tedy i v rozsahu, v němž krajský soud stěžovateli vyhověl a na základě jeho žaloby zrušil výrok I rozhodnutí žalovaného. Výrok III rozhodnutí žalovaného zrušil krajský soud jak na podkladě žaloby stěžovatele, tak na podkladě žaloby stěžovatelky, neboť se jednalo o akcesorický výrok k výrokům I i II. 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).

[17] Nejvyšší správní soud se tak věcně zabýval kasační stížností stěžovatele pouze v rozsahu, v němž směřovala proti té části výroku I rozsudku krajského soudu, kterou byl k žalobě stěžovatelky zrušen zamítavý výrok II rozhodnutí žalovaného. Ve vztahu k tomuto výroku rozhodnutí žalovaného stěžovatel napadl žalobou a jeho zrušením byl přímo dotčen ve své právní sféře (bylo jím 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 stěžovatelky; ve vztahu k němu však stěžovatel žádnou kasační námitku neuplatnil.

[18] Dále považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zmínit, že v tomto řízení o kasační stížnosti nemůže dojít ke komplexnímu a definitivnímu vyřešení sporu mezi stěžovatelkou

pokračování

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.]. Většina hmotněprávních úvah, které stěžovatel a stěžovatelka předestřeli, proto nemá v tomto řízení místo, a Nejvyšší správní soud se tak k nim nemůže vyjádřit.

[19] Podle stěžovatele je rozsudek nepřezkoumatelný, protože krajský soud neodkázal na žádné ustanovení, které měl žalovaný porušit. 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.

[20] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, neboť žalovaný rozhodl o návrhu stěžovatelky, který však byl právně nepřipustný. Podle krajského soudu by proto bylo předčasné hodnotit závěry, ke kterým žalovaný dospěl v procesně vadném rozhodnutí (viz bod 42 rozsudku krajského soudu).

[21] 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, který vznikl v rámci již existujícího právního vztahu. Stanovy stěžovatele přitom zakládají stěžovatelce z důvodu jejího vystoupení konkrétní práva. Ze stanov dále vyplývá, že k vypořádání má dojít 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).

[22] 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 rozhodnutím (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, jež předpokládají jediný formální způsob finančního a majetkového vypořádání, a to uzavření dohody. 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 body 42 a 55 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud proto nepovažuje rozhodnutí krajského soudu za nepřezkoumatelné. Je totiž zjevné, z jakých úvah krajský soud vycházel.

[23] Z odst. 37 odůvodnění napadeného rozsudku je též patrné, že krajský soud nepřejal závěry Nejvyššího správního soudu k majetkovému vypořádání bez dalšího, nýbrž předtím vyhodnotil srovnatelnost regulace finančního vypořádání s majetkovým ve stanovách stěžovatele. Právě na základě tohoto zjištění považoval závěry Nejvyššího správního soudu za aplikovatelné i v tomto případě. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný ani v tomto ohledu.

[24] Stěžovatel rozporuje i zákonnost této úvahy. Má totiž za to, že návrh stěžovatelky by musel být zamítnut i v případě, že by žalovaný postupoval v souladu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu aplikovanou krajským soudem. V kasační stížnosti však již neříká, z jakého důvodu by tomu tak mělo být. Taktéž je třeba poznamenat, že stěžovatel krajským soudem zmíněné judikатурní závěry nikterak nerozporuje. Stěžovatelka ovšem s aplikovatelností dříve vyslovených závěrů na problematiku finančního vyrovnání nesouhlasí.

[25] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné se nejprve zabývat tím, zda závěry poprvé vyjádřené v rozsudku tohoto soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 6 As 269/2021-47, a následně zopakované v rozsudku ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 224/2021-182, týkající se správního vymezení petitu v návrhu na zahájení správního řízení, jehož předmětem je řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy, lze vztáhnout na nyní projednávanou věc. Nejvyšší správní soud zde plně přejímá své závěry vyslovené již v rozsudku ze dne 12. 9. 2024, č. j. 6 As 177/2023-75, který se zabýval procesem finančního vypořádání obce Bítovčice a jež dopadají beze zbytku i na situaci stěžovatelky. Tyto závěry, ač byly vysloveny ke kasační stížnosti stěžovatele, ve své podstatě vypořádávají i argumenty uplatněné stěžovatelkou v její kasační stížnosti.

[26] Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba zohlednit nejen rovinu věcnou, ale též rovinu časovou (temporální účinky judikatury). Krajský soud uvedl, že ačkoliv Nejvyšší správní soud formuloval své závěry ve vztahu k majetkovému vypořádání mezi obcí a svazkem (vydání vodovodní a kanalizační infrastruktury), mají obecnou platnost a je třeba je aplikovat i na finanční vypořádání (kompenzaci ve formě výplaty peněz). Temporálními účinky této judikatury se výslovně nezabýval, což však nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

[27] Úvahy týkající se možnosti vztáhnout závěry zmíněných rozsudků Nejvyššího správního soudu na věci, které byly žalovaným rozhodnuty před jejich vydáním, je třeba odvíjet od kontextu, v němž stěžovatelka na sklonku promlčecí doby dne 19. 12. 2017 podala návrh na zahájení sporného řízení správního. Agenda rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv je spíše ojedinělá a judikatura k jednotlivým procesním otázkám vzniká jen velmi pozvolna. Právní úprava není nikterak podrobná a konkrétně se nevyjadřuje k jednotlivým situacím, které mohou vzniknout. Lze ostatně poukázat na to, že v době, kdy stěžovatelka vystoupila ze stěžovatele, se teprve začala tvořit judikatura ohledně toho, zda se vůbec v daném případě jedná o spory z veřejnoprávní smlouvy, a tedy je dána pravomoc správních orgánů (žalovaného) řešit spory související s vypořádáním důsledků vystoupení obce ze svazku obcí. V době zahájení správního řízení tedy neexistovala jakákoliv relevantní judikatura správních soudů vztahující se k otázce, jaké procesní nároky lze ve sporném řízení správním při řešení sporů z veřejnoprávních smluv uplatnit. Již však existovala správní praxe žalovaného týkající se sporů mezi stěžovatelem a statutárním městem Jihlava, v nichž obec uplatňovala své nároky na finanční vypořádání taktéž petitěm na plnění. Tato správní praxe se za trvání správního řízení nezměnila. Jestliže tedy stěžovatelka ve svém návrhu na zahájení sporného řízení uplatnila procesní nárok, jímž požadovala vyřešit finanční vypořádání svých hmotněprávních nároků, které jsou důsledkem vystoupení ze stěžovatele, vydáním rozhodnutí na plnění, postupovala v souladu s tehdejší správní praxí, kterou ovšem nelze považovat za ustálenou či dlouhodobou.

pokračování

[28] V této souvislosti lze ostatně zmínit, že stěžovatel ve vyjádření k návrhu na zahájení sporného řízení ze dne 4. 5. 2018 uvedl, že jediným nárokem vyplývajícím pro stěžovatelku ze stanov a zákona je nárok na uzavření smlouvy o majetkovém vypořádání a dohody vlastníků provozně souvisejících vodovodů. Nic stěžovatelce nebrání v tom, aby předložila vlastní návrh smlouvy o majetkovém a finančním vypořádání a v případě, že by s ním stěžovatel nesouhlasil, domáhala se nahrazení jeho projevu vůle. Vedle toho v jiné věci týkající se vystoupení městyse Luka nad Jihlavou ze stěžovatele byl usnesením Okresního soudu v Jihlavě ze dne 27. 4. 2018 postoupen žalovanému návrh stěžovatele na nahrazení projevu vůle městyse k uzavření smlouvy o majetkovém vypořádání a dohody o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2024, č. j. 3 As 316/2021-109, zejména bod 1). V roce 2018 tedy byla nastolována otázka, zda není namístež uplatnit ve sporném řízení správním procesní nárok na nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy o majetkovém a finančním vypořádání.

[29] Žalovaný rozhodl o návrhu stěžovatelky až dne 23. 6. 2021. V této době již existovala judikatura krajského soudu, jenž přezkoumával rozhodnutí vydaná žalovaným ve sporech mezi stěžovatelem a statutárním městem Jihlava. Právě tato judikatura mohla stěžovatelku utvrdit v tom, že procesní nárok formulovala tak, že s ním může v obecné rovině uspět.

[30] Konkrétně lze zmínit rozsudek krajského soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 29 A 54/2014-314, který byl prvním rozsudkem týkajícím se sporu o vypořádání účasti obce ve svazku obcí (stěžovateli). Krajský soud přezkoumával rozhodnutí, kterým žalovaný uložil stěžovateli, aby zaplatil statutárnímu městu Jihlava určitou finanční částku. Žalovaný tak učinil výrokem na plnění, nikoliv výrokem nahrazujícím projev vůle k uzavření smlouvy o vypořádání. Krajský soud uvedl, že je majetek možné vypořádat dvěma způsoby. Prvním z nich je uzavření smlouvy mezi stěžovatelem a obcí. Druhým způsobem je vypořádání ve sporném řízení správním, kde jde o spor z veřejnoprávní smlouvy (viz bod 63 rozsudku krajského soudu). Z toho je patrné striktní oddělení obou způsobů vypořádání. V pojetí zastávaném Nejvyšším správním soudem se stále jedná o vypořádání na základě smlouvy, pouze k jejímu uzavření musí v případě neochoty jedné ze stran dojít rozhodnutím žalovaného.

[31] Krajský soud se navíc žádným způsobem nevyjádřil k tomu, že žalovaný rozhodl výrokem na plnění, a nikoliv výrokem, kterým by nahradil projev vůle stěžovatele k uzavření smlouvy. Je tedy zřejmé, že se podle jeho názoru mělo rozhodovat právě tímto výrokem (resp. že se jedná o nárok, který může obci ze stanov v rovině hmotného práva vyplývat).

[32] Na tyto závěry krajský soud navázal v rozsudcích ze dne 24. 10. 2019, č. j. 29 A 83/2013-466, č. j. 29 A 41/2014-256 a č. j. 29 A 92/2014-301. Podobná rozhodovací praxe byla u krajského soudu i po vydání rozhodnutí žalovaného v této věci. Tyto rozsudky navazovaly právě na „pilotní“ rozsudek krajského soudu č. j. 29 A 54/2014-314 (viz např. rozsudek ze dne 23. 6. 2021, č. j. 31 A 120/2019-404, bod 14).

[33] Nejvyšší správní soud tak má na základě výše uvedeného za to, že v průběhu řízení před žalovaným již byla na úrovni krajského soudu relativně ustálená rozhodovací praxe, podle které nároky na vypořádání zaniklé účasti obce ve stěžovateli lze uplatnit návrhem na

vydání rozhodnutí na plnění. Stěžovatelka tak těžko mohla uvažovat např. o možnosti podat žádost o změnu obsahu návrhu ve smyslu § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[34] Teprve po vydání rozhodnutí žalovaného v této věci vydal Nejvyšší správní soud rozsudky č. j. 6 As 269/2021-47 a č. j. 8 As 224/2021-182, v nichž poukázal na to, že podle čl. 12.4 stanov lze majetkové vypořádání obce a stěžovatele provést pouze smlouvou. V případě, že druhá strana odmítá předložený návrh takové smlouvy akceptovat, lze se ve sporném řízení správním domáhat nahrazení jejího projevu vůle k uzavření smlouvy. Jedná se o první rozhodnutí, v nichž se Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce, jaký procesní nárok může být v daném typu sporů ve sporném řízení správním uplatněn.

[35] K dopadům změny judikatury na probíhající řízení se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11. Poukázal na to, že podstatou rozhodovací činnosti je nalézání práva ve vztahu k jednání, k němuž došlo v minulosti. Soudy tedy provádí výklad zákona, který platí „od počátku“ a své uplatnění (coby právo v materiálním smyslu) zpravidla nalezne i u dalších případů, jejichž skutkový základ leží rovněž v minulosti. Z podstaty věci tedy judikatura, stejně jako její změna působí zpětně (retrospektivně), nevztahuje se na ni obecný zákaz retroaktivity. I v situaci, kdy je stávající výklad odmítnut a nahrazen výkladem novým, dopadne „správný výklad“ na souzený případ zpravidla bezprostředně s účinky *ex tunc* a své uplatnění nalezne – s ohledem na svou „presumptivní závaznost“, založenou na přesvědčivosti argumentace, autoritě a kompetencích nejvyšších soudních instancí, a v tom rámci na tom, že tato závaznost představuje právní mechanismus sjednocování práva – (zpravidla) na všechny budoucí případy, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti.

[36] Ústavní soud uznal význam ustálené judikatury především nejvyšších soudních instancí, jejíž změna může být v napětí s principem právní jistoty a důvěry jednotlivce v právo. Zdůraznil však, že neexistuje žádná garance proti změně judikatury jako takové. Princip důvěry v právo lze zohlednit v rámci interpretace a aplikace podústavního práva; to však za předpokladu, že k tomu poskytuje adekvátní prostor (např. prostřednictvím korektivu dobrých mravů v civilním právu či právního omylu v oblasti trestního práva). Pokud takový prostor neexistuje, lze k „neaplikaci“ nového právního názoru přistoupit spíše jen za výjimečných okolností.

[37] O takovéto výjimečné případy se jedná například tehdy, pokud dojde v důsledku sjednocovací činnosti rozšířeného senátu k judikатурnímu odklonu od dosavadní rozhodovací praxe a v důsledku této změny by účastníci řízení, resp. soukromé subjekty, jednající v důvěře ve stávající judikaturu, ztratili přístup k soudu (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS).

[38] V nyní posuzované věci se postup stěžovatelky opíral o relativně krátkodobou (byť nikoliv ojedinelou) správní praxi žalovaného, která byla v průběhu správního řízení potvrzena rozsudky krajského soudu. Jakmile se Nejvyšší správní soud mohl ke sporné právní otázce vyjádřit, zaujal odlišný právní náhled. Ke změně judikatury krajského soudu tedy došlo zcela přirozeným způsobem v rámci instančních vztahů uvnitř správního soudnictví. Důvěra, kterou mohla stěžovatelka chovat ve správní praxi žalovaného a judikaturu krajského soudu, se neopírala o rozhodnutí nejvyšší soudní instance. Nadto v průběhu správního řízení v dané věci byl stěžovatelem prezentován názor, podle něž je

pokračování

třeba uplatit procesní nárok na nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy o vypořádání. Stěžovatelka tedy nemohla chovat neobyčejně silnou důvěru ve správnost výkladu práva provedeného žalovaným a krajským soudem. Aplikace závěrů, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudcích z roku 2023, nadto nevede k tomu, že by stěžovatelka nemohla v dalším průběhu řízení před žalovaným navrhnout změnu obsahu návrhu postupem dle § 41 odst. 8 správního řádu. Právě při posuzování tohoto procesního návrhu a případné uplatněné námitky promlčení je prostor pro eliminaci negativních dopadů aplikace aktuální judikatury na projednávaný případ.

[39] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že ačkoliv závěr o možnosti vypořádat nároky vystoupivší obce pouze smlouvou byl formulován citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu ve vztahu k vypořádání hmotného majetku, je třeba jej vztáhnout i na finanční vypořádání. Článek 12.4 stanov totiž rovněž ve vztahu k finančnímu vypořádání předvídá jeho provedení prostřednictvím smlouvy. Ačkoliv stěžovatelkou uplatněný nárok na finanční vypořádání neplyne explicitně z čl. 12.6 až 12.8 stanov, stále se jedná o vypořádání zániku její účasti ve stěžovateli. K vypořádání takové účasti je třeba uzavřít smlouvu podle čl. 12.4 stanov. Má-li být podle úpravy obsažené ve stanovách výsledkem jednání o finančním vypořádání uzavření smlouvy, lze ve sporném řízení správním uplatnit v této souvislosti pouze procesní nárok na nahrazení projevu vůle druhé strany k uzavření této smlouvy [popř. procesní nárok na určení obsahu smlouvy o vypořádání, pokud by na věc přiměřeně dopadal s ohledem na § 170 správního řádu již zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jak nastínil krajský soud, jenž příležitostně poukázal na rozdíly v úpravě smlouvy o smlouvě budoucí v předchozí právní úpravě (zákon č. 40/1964 Sb.) a stávající právní úpravě (zákon č. 89/2012 Sb.)], nikoliv však procesní nárok na uložení povinnosti poskytnout plnění.

[40] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil s krajským soudem, že na věc je třeba vztáhnout závěry rozsudků č. j. 6 As 269/2021-47 a č. j. 8 As 224/2021-182, a to jak z hlediska věcného, tak časového. Zrušení správního rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. nemůže představovat porušení legitimního očekávání stěžovatelky, neboť jde o zákonem předvídaný postup (srov. bod 24 rozsudku č. j. 6 As 269/2021-47), na druhou stranu ovšem předcházející praxe žalovaného a krajského soudu dostatečně ospravedlňuje, proč v důvěře v tuto praxi stěžovatelka formulovala svůj návrh jako požadavek na plnění.

[41] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že rozhodnutí žalovaného bylo zcela namístě kvůli výše popsaným judikатурním závěrům Nejvyššího správního soudu, které se vymezily vůči dřívějším závěrům krajského soudu, zrušit. Má však za to, že je třeba závěry krajského soudu korigovat. Žalovaný se totiž procesní vady nedopustil. Rozhodnutí žalovaného bylo třeba zrušit pro nezákonnost, jak Nejvyšší správní soud dále vysvětlí.

[42] 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.

[43] Nejvyšší správní soud však nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že by stěžovatelka požadovala, aby žalovaný rozhodl konstitutivním výrokem. Tato skutečnost z ničeho jednoznačně nevyplyvá. Ve svém návrhu stěžovatelka poukazuje na to, že nedošlo k finančnímu vypořádání, jak předpokládají stanovy v čl. 12.4. Ve své argumentaci odkazuje

i na čl. 12.6 stanov. Z toho lze dovodit, že měla spíše za to, že její nároky vyplývají právě ze stanov. I k samotnému výpočtu konkrétní částky ostatně využívá analogicky čl. 12.8 stanov.

[44] V návaznosti na to ani žalovaný nerozhodl konstitutivními výroky. Je sice pravdou, že ve stanovách nejsou explicitně upraveny žádné finanční nároky stěžovatelky, tedy ani konkrétní způsob jejich výpočtu. Na druhou stranu žalovaný vyšel z toho, že stanovy takový nárok ani explicitně nevylučují. Stanovy se o něm zmiňují pouze obecně a nedostatečně (viz strana 20 rozhodnutí žalovaného). Žalovaný přitom zjevně vycházel z dosavadní judikatury krajského soudu.

[45] Žalovaný odkazuje např. na rozsudek krajského soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 29 A 54/2014-314, především na jeho body 53-57. Z nich mimo jiné vyplývá, že dle čl. 12.4 má dojít k vypořádání na základě smlouvy, která se má uzavřít nejpozději měsíc po vystoupení obce ze stěžovatele. Články 12.6 až 12.8 zakládají jednotlivá práva obci a stěžovateli po vystoupení obce. V těchto třech člancích přitom není upraven žádný z finančních nároků, které v řízení před žalovaným stěžovatelka uplatnila. Nelze však dospět k závěru, že by byl obsah čl. 12.4 stanov vyčerpán pouze bezprostředně navazujícími čl. 12.6 až 12.8.

[46] Lze tedy shrnout, že byt' není v těchto třech člancích stanov explicitně upraven žádný z finančních nároků, které v řízení před žalovaným stěžovatelka požadovala, žalovaný dovodil, že rozsah čl. 12.4 stanov je širší. To znamená, že žalovaný posuzoval, zda stěžovatelkou uplatněné nároky vyplývají ze stanov, byt' v nich nejsou výslovně upraveny. To je samozřejmě v obecné rovině možné, jedná se o výklad stanov. Takový postup ostatně vychází i z judikatury Nejvyššího správního soudu, který, obdobně jako žalovaný, dodává, že lze subsidiárně (popř. analogicky) aplikovat i pravidla občanského zákoníku (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2024, č. j. 3 As 316/2021-109, zejména body 49 a 50). Nejvyšší správní soud samozřejmě v této fázi neposuzuje, zda jednotlivé nároky ze stanov skutečně vyplývají.

[47] Byt' tedy žalovaný vycházel z judikatury krajského soudu, která nakonec dospěla k tomu, že správní orgán má vypořádat nároky konstitutivním rozhodnutím, nelze říci, že by se žalovaný konkrétně tímto závěrem řídil a rozhodl konstitutivním způsobem. Z rozhodnutí žalovaného totiž vyplývá, že vycházel z premisy, že nárok stěžovatelky na finanční vypořádání jako takový je upraven ve stanovách, byt' nikoliv dostatečně určitě. Za použití této úvahy ostatně žalovaný nejprve vydal i mezitímní rozhodnutí (byt' je Ministerstvo vnitra v přezkumném řízení zrušilo). Jistě se tak nejednalo o konstitutivní rozhodnutí.

[48] Je třeba dále poznamenat, že judikatura krajského soudu byla v tomto ohledu rozporná. Na jednu stranu dovozovala z čl. 12.4 stanov nárok obcí na finanční vypořádání, na druhou stranu však později tvrdila, že k vypořádání musí dojít konstitutivním rozhodnutím. Jak však již Nejvyšší správní soud uvedl, žalovaný vycházel právě z toho, že nárok na finanční vypořádání vyplývá ze samotných stanov, přičemž svým rozhodnutím pouze deklaroval, z jakých majetkových hodnot a v jaké výši nárok stěžovatelce vznikl. Nárok na finanční vypořádání však vlastním rozhodnutím nemínil konstituovat.

[49] Lze tedy shrnout, že žalovaný nerozhodl o „právně nepřipustném“ návrhu, jak se krajský soud domníval. Je totiž nutné odlišit dvě situace. První situací je to, že žalovaný

pokračování

rozhoduje ve sporném řízení konstitutivně, k čemuž nemá pravomoc (viz rozsudek NSS č. j. 6 As 269/2021-47, bod 27). Druhou situací je to, že se stěžovatelka domáhá ve sporném řízení přiznání takového práva vůči stěžovateli, které jí podle hmotného práva nenáleží, v důsledku čehož nelze návrhu vyhovět. Právě to se stalo v této věci, neboť k vypořádání může dojít pouze smlouvou (dohodou) mezi stěžovatelkou a stěžovatelem. Brání-li některá ze stran uzavření smlouvy, může se druhá strana u žalovaného domáhat nahrazení projevu vůle (viz rozsudky NSS č. j. 6 As 269/2021-47 a č. j. 8 As 224/2021-182), nikoliv domáhat se uložení povinnosti zaplatit.

[50] Stěžovatelka se tedy ve správním řízení domáhala jiného procesního nároku, než který mohla podle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu uplatnit. Stěžovatelka se měla domáhat finančního vypořádání prostřednictvím návrhu na nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy (event. návrhu na určení obsahu smlouvy, pokud by se na věc přiměřeně použil zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), nikoliv návrhem na uložení povinnosti poskytnout plnění. Žalovaný by za této situace měl návrh na zahájení řízení v celém rozsahu zamítnout, a to aniž by posuzoval důvodnost dílčích uplatněných nároků. Jestliže namísto toho některým uplatněným dílčím nárokům vyhověl, a to tím způsobem, že uložil stěžovateli vykonatelnou povinnost zaplatit stanovenou částku, je jeho rozhodnutí nezákonné. Rovněž způsob vypořádání se se zbývajících částí návrhu, která byla žalovaným zamítnuta, neodpovídá tomu, jak by žalovaný měl správně postupovat. Vedle toho, že zamítnutí návrhu nemělo předcházet hodnocení důvodnosti dílčích nároků, byl žalovaný povinen reagovat i na to, že stěžovatelka uplatnila nesprávný procesní nárok (což by bylo důvodem zamítnutí návrhu) v důsledku správní praxe žalovaného, kterou nastolil ve vztahu ke statutárnímu městu Jihlava.

[51] Vycházel-li by krajský soud pouze z této recentní judikatury Nejvyššího správního soudu, musel by dospět k závěru, že žalovaný nároky stěžovatelky správně zamítl. V tomto smyslu by měl stěžovatel pravdu, že nároky stěžovatelky by bylo třeba v každém případě zamítnout. Krajský soud nicméně nemohl žalobu stěžovatelky zamítnout z právě uvedeného důvodu, neboť by tím nepřipustně nahradil důvody rozhodnutí žalovaného. Úkolem soudního přezkumu je posoudit zákonnost správního rozhodnutí ve vztahu k důvodům, o které se opírá. Jeho úkolem naproti tomu není nahrazovat odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí. Zamítnutím žaloby stěžovatelky by nadto krajský soud zcela vyloučil možnost dosáhnout v dalším průběhu správního řízení změny obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu, a tedy by stěžovatelce odňal její procesní právo, které by jinak mohla uplatnit.

[52] Jak již Nejvyšší správní soud výše uvedl, v projednávané věci se jistě nejedná o právně lehce uchopitelný spor, ať už po stránce hmotného, či procesního práva. Z návrhu na zahájení sporného řízení od počátku jednoznačně plyne, že stěžovatelka v něm uplatnila své zcela konkrétně vymezené dílčí hmotněprávní nároky na finanční vypořádání zániku své účasti ve stěžovateli. Vyjádřila tedy jednoznačnou vůli domoci se těchto hmotněprávních nároků k tomu stanovenou právní cestou, tj. ve sporném řízení před žalovaným. To je klíčové pro jakékoliv úvahy o promlčení těchto práv. Uplatněné nároky pouze nesprávně promítla do procesní roviny tak, že v důsledku zvolené formulace petitu vymezila procesní nárok na plnění, ačkoliv z hlediska formálního nelze hmotněprávní nárok na finanční vypořádání přiznat rozhodnutím správního orgánu ve sporném řízení správním, nýbrž

uzavřením smlouvy. Stěžovatelce nelze vytýkat, že neformulovala petit jako požadavek na nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy o finančním vypořádání, neboť v rozhodné době ze správní praxe následně potvrzené judikaturou krajského soudu nevyplývalo, že by se mělo jednat o správný postup, ba právě naopak. Pokud by nyní měl Nejvyšší správní soud dospět k závěru, že návrh na zahájení sporného řízení byl správně zamítnut vzhledem k nesprávnosti uplatněného procesního nároku, aniž by shledal za potřebné zrušit rozhodnutí žalovaného (v rozsahu zamítavého výroku II) a vytvořit tím stěžovatelce procesní prostor ke změně petitu (a tedy procesního nároku), zasáhl by tím nepřípustně do procesních práv stěžovatelky. Takový postup by mohl mít pro stěžovatelku zcela zásadní negativní dopady, neboť aktuální judikatuře odpovídající procesní nárok by mohla uplatnit pouze podáním nového návrhu na zahájení sporného řízení správního. Nový návrh by sice nekolidoval s překážkou věci rozhodnuté, neboť by se kvůli jinému procesnímu nároku nemohlo jednat o stejnou věc. Ovšem byl by podán po marném uplynutí promlčecí doby (k tomu viz závěry rozsudku NSS č. j. 3 As 316/2021-116). Stěžovatelka by tak byla vystavena riziku úspěšného uplatnění námitky promlčení svého nároku. To by znamenalo, že by stěžovatelka mohla v důsledku změny rozhodovací praxe utrpět újmu na svých hmotných právech. Takový výklad proto nelze připustit.

[53] Tuto věc lze v obecných rysech připodobnit k případu, který Ústavní soud posuzoval v nálezu ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 428/06. Jednalo se o situaci, kdy správní soud konstatoval, že nelze v případě restituenta postupovat podle zákona o půdě, nýbrž podle obecných předpisů, tedy občanského zákoníku. Z tohoto důvodu správní soud zrušil rozhodnutí okresního úřadu, který původně obnovil restituentovo vlastnické právo k pozemkům. Následně se tedy restituent domáhal před civilními soudy určení vlastnického práva. Civilní soudy však restituentovi v návaznosti na novou judikaturu Ústavního soudu naopak sdělily, že je třeba postupovat podle zákona o půdě. Tím, že podal návrh civilnímu soudu poté, co byl jeho návrh podle zákona o půdě zamítnut, měl navíc obcházet restituční předpisy. Jeho návrh proto také zamítly. V tu dobu však již restituentovi uplynuly lhůty pro uplatnění nároku podle restitučních předpisů (viz Kühn, Z. Prospektivní a retrospektivní působení judikатурních změn. Právní rozhledy, 2011, č. 6, s. 191-197). Ústavní soud rozhodnutí civilního soudu zrušil s tím, že pouze mechanicky aplikoval recentní judikaturu, aniž by zohlednil specifické okolnosti věci. Mimo jiné na základě rozhodnutí správního soudu, správního orgánu a civilního soudu prvního stupně přitom restituentovi vzniklo legitimní očekávání svého druhu, že se má svého nároku domáhat právě v civilním řízení. Pro restituenta znamenalo rozhodnutí civilního soudu v zásadě odepření spravedlnosti.

[54] V této věci nebyla sice stěžovatelka přímo poučena, jakým procesním nárokem se může ve sporném řízení správním domáhat svého hmotněprávního nároku na finanční vypořádání vystoupení ze stěžovatele, tedy jak má formulovat petit. Nicméně mohla vycházet ze správní praxe krajského úřadu a navazující rozhodovací praxe krajského soudu, která se týkala týchž stanov a která se zformovala ještě před rozhodnutím žalovaného. Bylo tedy možné předpokládat, že jí uplatněné nároky ze stanov vyplývají, resp. že její formulace petitu odpovídá nárokům, které jí ze stanov mohou vyplývat. Měly-li by soudy žalobu stěžovatelky bez dalšího zamítnout z důvodu, že ve správním řízení formulovala nesprávný petit, v důsledku čehož uplatnila procesní nárok, který jí již pojmově nenáleží, dopustily by se stejně nepřijatelného postupu jako civilní soudy ve zmíněné restituční věci. Stěžovatelce

pokračování

by totiž nezbylo než novým návrhem uplatnit aktuální judikatuře adekvátní procesní nárok (na nahrazení projevu vůle, popř. na určení obsahu smlouvy), ve vztahu k němuž však v mezidobí uplynula promlčecí doba.

[55] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené považuje za správné, že krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu, a to v reakci na právní názor vyjádřený v rozsudku č. j. 6 As 269/2021-47. Tím vytvořil procesní prostor k tomu, aby stěžovatelka mohla v dalším řízení před žalovaným reagovat na tuto judikaturní změnu a případně navrhnout změnu obsahu návrhu na zahájení řízení dle § 41 odst. 8 správního řádu. V daném případě by se nejednalo o změnu obsahu návrhu, která by spočívala v uplatnění nového hmotněprávního nároku, nýbrž toliko ve změně petitu, jenž ovšem vychází ze stejných skutkových okolností i právního základu jako petit původní. Na hmotněprávním základu uplatněného procesního nároku by se tím nic nezměnilo. Z toho důvodu by bylo třeba, i vzhledem k výše popsanému specifickému kontextu daného případu, vycházet při posuzování případné námitky promlčení nároku z toho, že nárok byl u příslušného orgánu uplatněn již podáním návrhu na zahájení sporného řízení, nikoliv až případnou žádostí o změnu obsahu návrhu, neboť ta by směřovala pouze k procesní korekci již uplatněného hmotněprávního nároku (práva na finanční vypořádání). Nelze přitom dospět k závěru, že by se měl tento postup negativně dotknout práv stěžovatele v tom smyslu, že umožní stěžovatce upravit petit návrhu v pokračujícím správním řízení. Naopak v případě výše zavrženého druhého řešení, v němž by byla žaloba zamítnuta, by stěžovatel z této situace profitoval na úkor stěžovatelky, což by bylo ve vztahu k ní nepřiměřené, neboť postupovala při vymezení procesního nároku v souladu s tehdejší správní praxí potvrzenou judikaturou krajského soudu. Ústavní soud v podobné situaci, kdy kvůli změně judikatury došlo k promlčení nároku, hodnotil námitku promlčení jako rozpornou s dobrými mravy (viz náleze ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 3168/09, bod 21). Oproti případu řešenému Ústavním soudem však nynější procesní rámec umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu zcela předejít situaci, kdy by změna judikatury v konečném důsledku způsobila uplynutí promlčecí doby. Takový přístup považuje Nejvyšší správní soud za vhodnější než v případném novém sporném řízení o nahrazení projevu vůle posuzovat, zda je případná námitka promlčení v rozporu s dobrými mravy z důvodu změny judikatury.

[56] Stěžovatel namítá, že stěžovatelka změnu relevantní judikatury v žalobě nenamítla. Krajský soud tak zrušil rozhodnutí žalovaného v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. bez řádně a včas uplatněného žalobního bodu. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že obecně je třeba přihlédnout k nezákonnosti rozhodnutí pouze k námitce žalobce. Z tohoto pravidla však existují výjimky.

[57] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57 (č. 4562/2024 Sb. NSS), uvedl, že „pokud určitá vada brání přezkumu napadeného aktu v mezích řádně uplatněných bodů (návrhových či žalobních), je soud oprávněn se i takovou vadou zabývat a na jejím základě napadený akt zrušit. To platí zejména pro vady právní. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019-22, č. 3928/2019 Sb. NSS, bod 14, soud na jednu stranu nemá za navrhovatele právní argumenty domýšlet, na druhou stranu však platí zásada ‚soud zná právo‘ (iura novit curia). Soud tak není při posouzení věci omezen jen na argumentační linii navrhovatele

nebo odpůrce, ale může – a měl by – posoudit uplatněné žalobní body autonomně a po právní stránce vyhodnotit věc komplexně. Správní soud je tudíž oprávněn vybočit z právních důvodů návrhu například tím, že je právně překvalifikuje. Stejně tak musí mít možnost přihlédnout k právní vadě, která by mu jinak zabránila provést přezkum v mezích návrhových důvodů. Opačný přístup rozšířený senát nepokládá za udržitelný. Po navrhovatelích nelze požadovat, aby se při právní kvalifikaci svých námitek vždy „strefili“ do náhledu, který později zaujme správní soud. Stejně tak by nebylo žádoucí, aby byli navrhovatelé nuceni z procesní opatrnosti své námítky kvalifikovat co nejvíce různými způsoby ve snaze vystihnout možný budoucí náhled soudu, a tím zamlžovali podstatu své argumentace.“ Jakkoliv byly tyto závěry vysloveny ve vztahu k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, rozšířený senát neshledal žádný důvod nahlížet odlišně na tento návrhový typ v porovnání s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. To z jeho argumentace zcela zřetelně plyne.

[58] Nejvyšší správní soud poukazuje i na rozsudek ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016-27, v němž dovodil, že i bez námítky je třeba přihlédnout k takové vadě, která spočívá v tom, že správní orgán rozhodl způsobem, který zákon nepřipouští. Tato vada brání soudu zabývat se žalobními body, které zpochybňují věcnou stránku rozhodnutí.

[59] Stěžovatelka uplatnila v návrhu na zahájení sporného řízení správního nárok na zaplacení částky 14 509 926 Kč s úrokem z prodlení. Tato souhrnná částka je součtem několika dílčích částek. Žalovaný rozhodl o celém návrhu tak, že uložil stěžovateli povinnost zaplatit stěžovatelce část požadovaného nároku a ve zbytku návrh zamítl. Stěžovatelka před krajským soudem, zjednodušeně řečeno, argumentovala, proč jí požadovaná částka měla být žalovaným přiznána v plném rozsahu (tedy napadla žalobou zamítavý výrok), kdežto stěžovatel namítal, že návrh měl být v celém rozsahu zamítnut (tedy žalobou napadl výrok ukládající povinnost zaplatit stanovenou částku).

[60] Krajský soud nicméně i bez námítky kteréhokoliv z účastníků zjistil, že žalovaný projednal návrh stěžovatelky na uložení povinnosti zaplatit požadovanou částku, přičemž se věcně zabýval oprávněností jednotlivých dílčích nároků. S ohledem na právní rámec daný zejména stanovami stěžovatele a správním řádem ovšem žalovaný takto postupovat nemohl, neboť po zjištění, že byl v řízení uplatněn nesprávný procesní nárok, jenž neodpovídá čl. 12.4 stanov, měl návrh zamítnout, aniž by se zabýval důvodností jednotlivých dílčích nároků [resp. vzhledem ke své předchozí odlišné správní praxi, podle které stěžovatelka postupovala, by ji měl nejprve poučit o nesprávnosti uplatněného procesního nároku a umožnit jí navrhnout změnu obsahu návrhu]. Rozhodnutí žalovaného je tedy zatíženo právní vadou, neboť žalovaný přistoupil k posouzení procesního nároku způsobem, který se vymyká právnímu rámci aplikovatelnému na daný případ. Je tedy zcela vyloučeno, že by krajský soud mohl věcně přezkoumat tu část výroku rozhodnutí žalovaného, kterou byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit stěžovatelce stanovenou částku, neboť takový způsob řešení sporu o finanční vypořádání ve sporném řízení nepřicházel do úvahy. Zamítavý výrok by sice do úvahy přicházel, ovšem ten je třeba vnímat ve spojení s důvody, které k zamítnutí vedly a které měly být na základě žaloby stěžovatelky přezkoumány. Tyto důvody jsou založeny na věcném posouzení uplatněných nároků, což ovšem vzhledem k uplatněnému procesnímu nároku neodpovídalo právnímu rámci řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy vymezenému zejména stanovami stěžovatele. Právní vadou jsou tak zatíženy obě části výroku rozhodnutí žalovaného ve věci samé. Tato vada je takového charakteru, že brání

pokračování

posoudit zákonnost rozhodnutí žalovaného z hlediska řádně a včas uplatněných žalobních bodů. Krajský soud tedy nepochybil, jestliže k ní přihlédl i bez námítky.

[61] Stěžovatel dále rozporuje úvahy, které krajský soud učinil nad rámec zrušovacího důvodu. Nejvyšší správní soud však nevidí důvod, proč by měl tyto úvahy přezkoumávat. Jeho názory by totiž nevyplývaly z konkrétních okolností jím posuzované věci. Není povinností Nejvyššího správního soudu vykládat právo, aniž by tím zároveň řešil konkrétní věc. Jediné, co Nejvyšší správní soud k úvahám krajského soudu sdělí, je to, že jimi není žalovaný vázán ve smyslu 78 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud je ostatně ani sám neformuloval jako závazný pokyn adresovaný žalovanému, podle něž má v dalším řízení postupovat. Daleko spíše se jedná o souhrn problematických aspektů (právních otázek), které bude nejspíše nutno v dalším řízení posoudit. Přitom ovšem krajský soud neukládá žalovanému, že je musí nutně posoudit. Krajský soud k těmto otázkám (s jedinou výjimkou) nezaujímá vlastní stanovisko, nanejvýš poukazuje na některá hlediska, která by měla být vzata v úvahu. Přitom předpokládá, že účastníci předestrou v dalším řízení vlastní pohled na tyto otázky a předloží k nim právní argumentaci. Lze souhlasit se stěžovatelem, že další průběh řízení bude určován především stěžovatelkou a její reakcí na zrušující důvod formulovaný krajským soudem. Jediný právní názor, který krajský soud zaujal, spočívá v tom, že pokud stěžovatelka upraví návrh tak, že bude znít na nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy o vypořádání, zůstane věc v pravomoci žalovaného, pravomoc v důsledku toho nepřejde na obecný soud. Některé otázky, jež krajský soud označil za relevantní, byly v mezidobí vyřešeny v rozsudku NSS č. j. 3 As 316/2021-116.

[62] Stěžovatel namítá, že se cítí být těmito úvahami dotčen na rovném postavení v řízení před správním orgánem. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[63] Z úvah krajského soudu sice vyplývá, že pro stěžovatelku bude stran promlčení jejího nároku vhodnější požádat o změnu jejího návrhu, nikoliv podávat návrh nový. Toto však pro stěžovatelku zjevně vyplývá i z tohoto rozsudku. Bez toho by nebylo možné vést v této věci přesvědčivou argumentaci a zejména se vypořádat s předpoklady, za nichž lze akceptovat aplikaci závěrů rozsudku č. j. 6 As 269/2021-47 na projednávanou věc. Tyto úvahy tak nelze považovat za nevyžádané právní rady narušující rovnost účastníků sporného řízení správního, nýbrž za součást argumentace soudu vypořádávající se s temporálními účinky judikatury. V této souvislosti je třeba také zdůraznit, že z tohoto rozsudku dokonce vyplývá, že žalovaný bude muset vyhovět případné žádosti stěžovatelky na změnu obsahu návrhu podle § 41 odst. 8 správního řádu spočívající ve změně petitu (na nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy o finančním vypořádání, popř. na určení obsahu smlouvy o finančním vypořádání), neboť by jinak mohla utrpět vážnou újmu (promlčení hmotněprávního nároku v důsledku chybně formulovaného petitu opírajícího se o předchozí správní praxi žalovaného a judikaturu krajského soudu).

[64] Ohledně otázky, zda ze stanov vyplývají i jiná než pouze výslovně uvedená práva a povinnosti, je třeba zdůraznit, že se krajský soud nepřidal ani na jednu stranu. Krajský soud výslovně uvádí, že bude na žalovaném, aby toto posoudil (viz bod 53 napadeného rozsudku).

[65] Jde-li o tři poznámky, které krajský soud k této otázce učinil, bude opět na žalovaném, jak se s těmito informacemi vypořádá. Co se týká případu jiného dobrovolného svazku obcí, tak již sám žalovaný zastal odlišný názor (viz strana 8 rozhodnutí žalovaného).

To, že se krajský soud s tímto argumentem nad rámec zrušovacího důvodu ztotožnil, mu nelze vyčítat. Co se týká otázky, zda má stěžovatelka legitimní očekávání z důvodu předchozího vypořádání mezi stěžovatelem a statutárním městem Jihlava, je na žalovaném, jak se k této otázce postaví. Stejně tak k tomu, zda měl stěžovatel svým návrhem na uzavření smlouvy o vypořádání v zásadě uznat, že ve stanovách nejsou obsaženy všechny nároky jednotlivých stran z titulu vypořádání.

[66] Závěr o důkazním břemeni ohledně výše prostředků, které měly být použity pro investiční účely (viz bod 53 napadeného rozsudku), učinil krajský soud již v rozsudku ze dne 23. 3. 2023, č. j. 62 A 154/2020-177, a nyní jej pouze zrekapituloval s tím, že přehodnocení závěrů krajského soudu ze strany Nejvyššího správního soudu, kvůli němuž bylo zapotřebí rozhodnutí žalovaného zrušit, se těchto úvah nijak nedotýká.

IV. Závěr a náklady řízení

[67] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je v části podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou (proti výroku I rozsudku krajského soudu v rozsahu, jímž bylo vyhověno žalobě stěžovatele a byl zrušen výrok I rozhodnutí žalovaného a na něm závislý výrok o náhradě nákladů správního řízení, a proti výroku III rozsudku) a ve zbývajících částech je nedůvodná (proti výroku I rozsudku krajského soudu v rozsahu, jímž byl k žalobě stěžovatelky zrušen zamítavý výrok rozhodnutí žalovaného, který stěžovateli prospíval, a proti závislému výroku II o náhradě nákladů řízení o žalobě stěžovatelky). Proto ji částečně odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. a částečně zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Kasační stížnost stěžovatelky (proti výroku I rozsudku krajského soudu v rozsahu, jímž byl k žalobě stěžovatele zrušen výrok rozhodnutí žalovaného, který stěžovatelce prospíval) je pak nedůvodná a byla zamítnuta podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[68] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první a odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé v řízení nebyli úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný nutně podporoval stěžovatele, neboť hájil své rozhodnutí. Na tom nic nemění jeho vyjádření, v němž žádný požadavek co do výsledku řízení neuplatnil. Ani žalovaný tedy nebyl procesně úspěšný. V případě odmítnutí kasační stížnosti stěžovatele také nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. prosince 2024

JUDr. Filip Dienstbier, PhD.
předseda senátu

