



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobců: **a) městys Luka nad Jihlavou**, ul. 1. máje 76, Luka nad Jihlavou, **b) obec Vysoké Studnice**, Vysoké Studnice 122, **c) obec Kozlov**, Kozlov 68, **d) obec Bítovčice**, Bítovčice 109, všichni zastoupeni advokátem Mgr. Petrem Šmídem, Dvořákova 1927/5, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, Žižkova 1882/57, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.**, Soběšická 820/156, Brno, zastoupena advokátem Mgr. Markem Vojáčkem, Na Florenci 2116/15, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2024, čj. 30 A 74/2022-292,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Žalovaný obdržel dne 9. 5. 2022 *podnět* žalobců k zahájení správního řízení z moci úřední o zrušení povolení k provozování tzv. skupinového vodovodu (dále jen vodovod) pro stávajícího provozovatele (osobu zúčastněnou na řízení, dále jen VAS). Důvodem byla tvrzená neexistence provozní smlouvy podle § 8 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích.

[2] Žalovaný na tento *podnět* reagoval *sdělením* ze dne 10. 6. 2022, ve kterém uvedl, že řízení zatím nezahájí. VAS totiž uzavřela provozní smlouvu s právním předchůdcem žalobce, kterým byl Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko (dále jen SVAK; celý název

smlouvy ve znění posledního dodatku zní *Smlouva o provozu vodovodu a kanalizací, o nájmu vodovodů a kanalizací, o správě a rozvoji majetku vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu*, dále jen provozní smlouva). NSS poznamenává, že provozní smlouva byla uzavřena za účinnosti starého občanského zákoníku, a proto se jím řídí (viz § 3028 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Ve sdělení žalovaný dále uvedl, že žalobci nastoupili do provozní smlouvy na pozici pronajímatele, a to jako noví vlastníci vodovodu ke dni 1. 2. 2022. Toho dne nastaly účinky rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2021, kterým byl vodovod přikázán do vlastnictví žalobců (dále jen rozhodnutí o přikázání majetku). Na vodovod se vztahuje provozní smlouva ve znění dodatku č. 9, který uzavřel dne 29. 5. 2019 původní vlastník vodovodu SVAK s VAS. Žalovaný rovněž podotkl, že rozhodující je otázka přechodu práv a povinností z provozní smlouvy, a proto zašle dotaz na nadřízený správní orgán. Ministerstvo zemědělství (dále jen MZe) jako nadřízený správní orgán dne 1. 7. 2022 sdělilo, že zachování platnosti provozní smlouvy je z hlediska veřejného práva vhodné řešení, neboť bude zajištěna kontinuita činnosti provozovatele vodovodů a kanalizací. Případné spory se budou řešit podle občanského zákoníku. MZe obdrželo dne 27. 6. 2022 podnět žalobců k odstranění nečinnosti žalovaného. MZe odpovědělo dne 25. 7. 2022 obdobně jako ve sdělení ze dne 1. 7. 2022. Dodalo, že v době, kdy vystoupili žalobci ze SVAK, platila původní provozní smlouva, kterou byli vázáni i žalobci. Dodatek smlouvy, kterým byla provozní smlouva mezi SVAK a VAS prodloužena do 31. 12. 2025, se však již nemůže vztahovat na majetek, který vystoupením žalobců ze SVAK připadl do vlastnictví jednotlivých obcí.

[3] Žalobci podali žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který podle nich spočívá v nečinnosti v podobě nezahájení řízení o zrušení povolení k provozování vodovodu podle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích. Domáhali se určení, že nezahájení řízení je nezákonným zásahem, a aby soud přikázal žalovanému zahájit uvedené řízení.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že ve věci není splněna podmínka subsidiarity zásahové žaloby, neboť žalobci mají možnost domáhat se ochrany jinými právními prostředky. Proto žalobu usnesením odmítl. Žalobce a) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, kterou NSS shledal důvodnou. Rozsudkem ze dne 28. 3. 2023, čj. 10 As 337/2022-41, NSS napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Žalobci setrvali na podané žalobě a zároveň navrhli alternativní petit (toliko na deklaraci nezákonného zásahu). Krajský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl.

2. Kasační stížnost, vyjádření VAS a replika stěžovatele

[5] Žalobce a) (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejprve obsáhle rekapituluje svůj pohled na skutkové okolnosti věci.

[6] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, podle něhož jde v posuzované věci o situaci podle § 6 odst. 8 (nikoliv odst. 7) zákona o vodovodech a kanalizacích. Žalobci se domáhají zrušení povolení k provozování vodovodu, protože VAS nesplňuje podmínky pro jeho vydání. Není podstatné, zda povolení opravňuje VAS provozovat i jiný vodohospodářský majetek než vodovod. Požadované zrušení povolení by se tohoto jiného

pokračování

majetku nedotklo, neboť zrušení se vztahuje vždy jen ke konkrétnímu majetku. Žalobci „postrádají smysl těchto úvah krajského soudu“.

[7] Stěžovatel rovněž namítá nesprávnost závěru krajského soudu, že vodovod měl být k okamžiku vystoupení žalobců ze svazku ve vlastnictví SVAK. Tyto úvahy jsou „nesprávné a nepřezkoumatelné“. Vodovod byl vždy ve vlastnictví obcí. Jeho podstatná část byla vybudována svépomocí občanů a nehospořádal s ním státní podnik. Vlastnictví přešlo na žalobce *ex lege* na základě § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí. Stát tedy nemohl platně převést vlastnické právo k vodovodu na základě privatizačního projektu. Proto je irelevantní, zda byl vodovod uveden v privatizačním projektu, či nikoliv. Stěžovateli přijde nespravedlivý závěr krajského soudu, podle něhož žalobci neprokázali, že vodovod byl vyloučen z privatizace. Žalobci jsou v informačním deficitu, neboť SVAK žalobcům nevrátil žádné dokumenty. Dokumenty by měl předložit SVAK.

[8] Stěžovatel argumentoval čl. 8 zakladatelské smlouvy SVAK. Krajský soud uvedl, že žalobci neunesli důkazní břemeno, protože tuto smlouvu nepředložili. Žalobci však nepředložili ani stanovy SVAK, přesto je krajský soud provedl k důkazu. Žalobci navrhli důkaz spisem žalovaného sp. zn. OOSČ 37/2019 a spisem krajského soudu sp. zn. 30 A 154/2021, v nichž se zakladatelská listina nachází. Napadený rozsudek je zatížen vadou nesprávného skutkového zjištění.

[9] Podle stěžovatele SVAK uzavíral s Fondem národního majetku (dále jen FNM) smlouvu namísto žalobců, činil tak ovšem na základě mandátu od žalobců. Proto byl povinen přenechat jim vše, co takto získal (§ 727 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinný do 31. 12. 2013, dále jen starý občanský zákoník, § 2435 současného občanského zákoníku). Nadto je smlouva s FNM neurčitá a za SVAK ji podepsala k tomu neoprávněná osoba. Vystává tedy otázka neplatnosti smlouvy. S těmito námitkami se krajský soud nevypořádal, přestože je žalobci uplatnili ve svém podání ze dne 3. 10. 2023. Rozsudek je tak nepřezkoumatelný.

[10] Podle krajského soudu plyne ze stanov SVAK a jejich přílohy č. 2, že vodovod náleží do společného majetku, který je ve vlastnictví SVAK a má zůstat jeho majetkem i po vystoupení žalobců. To není pravda. Krajskému soudu je znám průběh řízení o vrácení vodovodu – viz rozhodnutí o přikázání majetku. V tomto rozhodnutí se žalovaný věnuje „zarážejícím souvislostem“ zařazování do společného majetku. Žalovaný uzavřel, že vodovod není společným majetkem a SVAK je povinen jej podle čl. 12.6 stanov SVAK vrátit žalobcům. Krajský soud se s uvedenými závěry nijak nevypořádal. Se zařazením vodovodu do společného majetku nikdy nevyslovalo souhlas zastupitelstvo členských obcí.

[11] Dále stěžovatel namítá nesprávné posouzení otázky, zda na žalobce přešla práva a povinnosti z provozní smlouvy. Podle krajského soudu byl rozhodnutím o přikázání majetku přikázán vodovod do vlastnictví žalobců a toto rozhodnutí vyvolávalo účinky. Krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že na žalobce přešla práva a povinnosti z provozní smlouvy.

[12] Krajský soud dezinterpretuje a nesprávně aplikuje závěry rozsudku Nejvyššího soudu (dále jen NS) ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. 26 Cdo 4497/2017. Názor krajského soudu je nesprávný.

[13] Nájem a provozování vodovodu nejsou tak těsně spjaty, aby práva a povinnosti z provozní smlouvy přešly společně s právy a povinnostmi z nájemní smlouvy. Provozování je odlišné od nájmu, neboť se jedná o souhrn činností, kterými se zajišťuje dodávka pitné vody nebo odvádění a čištění odpadních vod. Provozování vodovodu může být omezeno pouze na určité provozní úkony, které nemusí mít povahu trvalého a soustavného užívání vodovodu nebo kanalizace, přesto lze hovořit o provozování ve smyslu zákona o vodovodech a kanalizacích. To lze ilustrovat na jednání VAS v červenci 2018, kdy bylo společnosti VAK Loucko s.r.o. vydáno povolení k provozování, a proto se stěžovatel a uvedená společnost snažili získat přístup k ČOV a kanalizačním řadům. VAS reagovala tak, že na základě jednotlivých žádostí bude umožňovat přístup k majetku na dobu nezbytně nutnou k tomu, aby společnost VAK Loucko mohla plnit povinnosti provozovatele. Nakonec si stěžovatel a společnost VAK Loucko zajistily přístup k objektům svépomocí. VAS tedy sama demonstrovala, že uživatel (byť neoprávněný) a provozovatel mohou být zcela rozdílné osoby.

[14] To potvrzuje i komentář k § 8 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích, podle něhož provozování bývá sjednáno dvěma smluvními typy – pachtem a dílem (Rubeš, P. *Zákon o vodovodech a kanalizacích*. Komentář [systém ASPI]. Wolters Kluwer). Provozování jde tedy sjednat i jiným smluvním typem, a proto neobsahuje ujednání typická pro nájemní vztah.

[15] Samotná provozní smlouva odděluje nájem a provozování. Nájem je ujednáán v čl. 1.2 smlouvy, provozování v čl. 1.3 smlouvy. Již název provozní smlouvy napovídá, že ve smlouvě není řešena jen otázka nájmu (pachtu). Pro nájem nejsou ani zdaleka typická ujednání o provozování vodohospodářského majetku, zmocňující ustanovení v souvislosti s připojením dalších odběratelů, vydáváním stanovisek ve stavebním řízení, uzavíráním smluv o dodávce vody a vypouštění odpadních vod, obstaráváním strojů a zařízení podle schváleného plánu investic, či postoupením práva na vodné a stočné. Krajský soud si je vědom, že může být sporné, zda tyto činnosti jsou nezbytné k provozování předmětu nájmu. Tuto otázku ovšem nezodpovídá, a proto je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný.

[16] Krajský soud na jednu stranu uzavřel, že práva a povinnosti z provozní smlouvy přešly, zároveň mu však není zřejmé, v jakém rozsahu. Napadený rozsudek je vnitřně rozporný, přitom konkrétní obsah smluvního vztahu mezi žalobci a VAS je klíčový. S ohledem na to, že tuto otázku nelze přesvědčivě zodpovědět, není možné dospět k závěru o přechodu práv a povinností z provozní smlouvy.

[17] Samotný SVAK již v roce 2015 potvrdil, že jednotlivé části smlouvy nejsou od sebe oddělitelné v tom smyslu, že by se část provozní smlouvy oddělila a přešla na stěžovatele. Podle SVAK totiž nebylo možné sjednat oddělené kalkulace pro určitou část pronajatého majetku. Krajský soud toto tvrzení nijak nevypořádal, a proto je rozsudek nepřezkoumatelný.

pokračování

[18] Žalobci namítají, že VAS fakticky nejedná v souladu se svými tvrzeními. Opravu poškozené střechy na čerpací stanici nechala na obci Vysoké Studnice, ačkoliv ji podle provozní smlouvy měla provést VAS. VAS se necítí být provozní smlouvou vázána, byť účelově tvrdí opak. Podle krajského soudu není otázka jednání VAS pro posouzení věci významná, což není pravda. Účel a smysl přechodu práv a povinností z nájmu nechrání případ, v němž domnělý nájemce zcela ignoruje povinnosti z tvrzeného smluvního vztahu. VAS je zde silnějším subjektem, který zneužívá své postavení. Právní předpis nemá být vykládán a aplikován tak, aby byl v rozporu s dobrými mravy. Napadený rozsudek je „nesprávný a nepřezkoumatelný“.

[19] Krajský soud dále nevypořádal námitku absence projednání provozní smlouvy v orgánech obce (a zveřejnění záměru). Je v rozporu se všemi obecnými principy ochrany vlastnického práva, aby SVAK rozhodl za žalobce otázku provozování vodovodu. Tím je obcházen zákon o obcích. Napadený rozsudek je také v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

[20] Další námitka se týká prodloužení platnosti provozní smlouvy dodatkem č. 9 ze dne 29. 5. 2019, který uzavřely SVAK a VAS. Krajský soud připustil, že dodatek byl uzavřen s časovým předstihem v době, kdy již probíhaly spory mezi žalobci a SVAK. Podle krajského soudu však SVAK a VAS mohly stěží předpokládat, že vodovod bude nakonec přikázán do vlastnictví žalobců. Hodnocení soudu je neopodstatněné. „*Jak mohl SVAK i přes to, že v plném proudu probíhaly spory o vrácení majetku, jen stěží předpokládat, že vodovod bude nucen obcím vrátit?*“ Kde krajský soud bere jistotu, že SVAK nepředpokládal povinnost vrátit vodovod? Tento svůj názor navíc aplikuje i u místního infrastrukturního majetku. SVAK a VAS uzavřely dodatek v blízké časové souvislosti poté, co žalovaný rozhodl o povinnosti SVAK vrátit majetek. Krajský soud tuto skutečnost ignoruje. Dodatkem navíc SVAK a VAS zúžily důvody pro výpověď provozní smlouvy. Účelovost jednání je evidentní. Závěr krajského soudu je zjevně nesprávný. Žalobce „*nelze spravedlivě uvrhnout do smluvního vztahu, jehož obsah nemohli ovlivnit*“.

[21] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[22] Žalobci b) až d) se ztotožnili s kasační stížností. Shodně navrhli, aby NSS zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[23] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[24] **Osoba zúčastněná na řízení (VAS)** považuje kasační stížnost za nedůvodnou. Krajský soud se podrobně zabýval § 6 odst. 7 a 8 zákona o vodovodech a kanalizacích. VAS s jeho závěry souhlasí. Rozhodnutí o přikázání majetku bylo založeno na tom, že vodovod byl do doby vydání rozhodnutí ve vlastnictví SVAK. Přesto žalobci v kasační stížnosti sdělují, že vodovod byl v jejich vlastnictví i po dobu členství ve SVAK. Nynější argumenty žalobců zůstaly v rovině nedoložených tvrzení. Žalobci nikdy nebyli vlastníky vodovodu.

[25] SVAK byl založen dobrovolně obcemi, mezi nimiž byli i žalobci. Podle stanov SVAK se majetek dělí podle kritéria způsobu nabytí a kritéria jeho využití. Podle kritéria způsobu

nabytí je majetek rozdělen na majetek ve vlastnictví SVAK a ve vlastnictví obcí, ke kterému má SVAK právo hospodařit. Podle kritéria využití se majetek dělí na společný infrastrukturní a místní infrastrukturní.

[26] SVAK nabytí vlastnictví k vodovodu na základě privatizace v roce 1993, částečně pak vlastní činností. SVAK své vlastnictví k vodovodu řádně prokázal, což žalobci tehdy nijak relevantně nezpochybnili a nečiní tak ani v tomto řízení. Z dodatku privatizačního projektu plyne, že v případě majetku sloužícího více obcím (tj. i vodovod) nebylo bez ohledu na jejich členství v dobrovolném svazku vůbec předpokládáno, že by byl převáděn do jejich vlastnictví. Vodovod by tedy žalobci nedostali do svého vlastnictví od státu ani v případě, že by se nestali členy SVAK. Ani v základu proto neobstojí argumentace žalobců odkazující na čl. 8 zakladatelské smlouvy SVAK a údajnou absenci smlouvy o převodu majetku z obcí na SVAK. Žádná taková smlouva být uzavřena neměla ani nemohla. VAS souhlasí s krajským soudem, že žalobci neunesli důkazní břemeno. Čl. 8 zakladatelské smlouvy se na vodovod vůbec nevztahuje.

[27] Vlastnictví SVAK potvrzuje konstantní rozhodovací praxe žalovaného a správních i civilních soudů. Okresní soud v Jihlavě shledal nedůvodnou námitku neplatnosti dohody uzavřené mezi FNM a SVAK, neboť tajemnice, která ji podepsala, byla k takovému jednání zmocněna. Tato argumentace navíc byla poprvé uplatněna až v kasační stížnosti a stejně nic nemění na tom, že žalobci nejsou vlastníky vodovodu. Žalobci nijak nedoložili své tvrzení o tom, že vodovod vybudovali občané svépomocí a měl přejít *ex lege* na žalobce.

[28] K námitce přechodu práv a povinností z provozní smlouvy VAS odkázala na rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2024, čj. 10 As 266/2023-76, jehož závěry jsou plně aplikovatelné také v této věci. Stejně tak se VAS ztotožnila s názorem krajského soudu na povahu provozní smlouvy. Veřejnoprávní povinnosti má podobně např. uživatel památkově chráněného objektu. Nelze oddělovat užívání a provozování vodovodů a kanalizací, jak účelově činí žalobci. Nájem (pacht) vodovodů a kanalizací dává hospodářský smysl jen tehdy, může-li si provozovatel na nájem (pachtovné) vydělat dodávkou pitné vody a odváděním odpadních vod a s tím souvisejícím výběrem vodného a stočného. Stejně tak nedává smysl nájem pohostinství s výčepem, aniž provozovatel ve výčepu čepuje pivo a inkasuje od hostů kupní cenu. S nájmem výslovně počítají také cenové předpisy.

[29] I pokud by se za vlastníka vodovodu v mezidobí od účinnosti rozhodnutí o přikázání majetku do rušícího rozsudku krajského soudu považovali žalobci, VAS s nimi měla uzavřenu provozní smlouvu. Nenastala žádná právně relevantní skutečnost, s níž by byl spojen zánik či neplatnost provozní smlouvy ve vztahu k nájmu vodovodu. Krajský soud posoudil věc správně. VAS navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[30] **Stěžovatel v replice** setrval na svém návrhu a zopakoval své argumenty. Dále uvedl, že žalobci nesouhlasili s právním názorem, podle něhož vlastníkem skupinového vodovodu byl SVAK. Proti závěrům rozhodnutí o přikázání majetku však nemohli podat žalobu, protože by směřovala toliko proti důvodům rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí o přikázání majetku se právní stav nijak nezměnil, neboť žalobci byli vlastníky vodovodu i před nabytím účinků rozhodnutí žalovaného.

pokračování

[31] Je překvapivé, že VAS předkládá dílčí dokumenty (dodatek privatizačního projektu), ale neuvádí bližší okolnosti k tomu, zda investor vodovodu (místní národní výbor) předal vodovod do hospodaření státnímu podniku.

[32] Vodovod slouží výlučně žalobcům a obci Velký Beranov. Přesto SVAK odmítá vodovod žalobcům vrátit a jedná tak v rozporu se zákonem a stanovami. Nebýt zmocnění a mandátu žalobců, stát by se SVAK o privatizování majetku nikdy nejednal. Na základě mandátu je nyní SVAK povinen žalobcům vydat vše, co získal. Z čl. 8 zakladatelské smlouvy plyne, že úmyslem stran při založení SVAK bylo převedení majetku ze státu přímo na obce, nikoliv na SVAK. Od úmyslu stran nelze odhlédnout. Na dodatek k privatizačnímu projektu nebylo reagováno změnou zakladatelské smlouvy a změna ani nebyla projednána na zastupitelstvu obcí. K tomu přistupují další nesrovnalosti uvedené v rozhodnutí o přikázání majetku.

[33] VAS odkazuje na rozsudek NSS čj. 10 As 266/2023-76, jehož závěry jsou však nesprávné. Klíčová námitka stěžovatele tam nebyla věcně vypořádána. NSS v odkazované věci zatížil rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Proto není možné z tohoto rozsudku vyjít a aplikovat jej na nyní posuzovanou věc. Nezbyvá než předložit věc rozšířenému senátu NSS. Smlouva o postoupení práva na vodné a stočné není typická pro nájemní vztah a vodné a stočné nejsou užitky z věci. Užitky poskytuje věc, nikoliv osoba (platí je odběratelé a jedná se o platbu v návaznosti na smlouvu o dodávce vody či odvádění odpadních vod, nikoliv za samotné užívání vodovodu a kanalizace nebo za napojení objektu na vodovod či kanalizaci). Provozování vodovodů a kanalizací nelze srovnávat s prodejem piva ve výčepu.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[34] Ve věci se jedná o opakovanou kasační stížnost stěžovatele, proto se NSS nejprve zabýval přípustností (viz § 104 odst. 3 s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Předcházející usnesení krajského soudu NSS zrušil z procesních důvodů, neboť krajský soud žalobu nesprávně odmítl. Nyní mohou kasační námitky poprvé směřovat (a také směřují) do merita věci, a proto je kasační stížnost přípustná.

[35] Kasační stížnost není důvodná.

3.1 Obecná východiska

[36] NSS si je vědom, že existuje řada rozhodnutí správních a civilních soudů, jež se týkají neshod mezi žalobci a SVAK, příp. též VAS. Posouzení této věci se ovšem musí odvíjet od specifik podané zásahové žaloby, tam uvedených tvrzení a skutkových okolností zjištěných v této věci.

[37] V rámci obecných východisek vycházel NSS z rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, a rozsudku NSS ze dne 5. 9. 2024, čj. 8 As 89/2024-21.

[38] Podle § 42 správního řádu je *správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.*

[39] Podle § 8 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích *může vlastník vodovodu nebo kanalizace uzavřít smlouvu o provozování vodovodu nebo kanalizace s provozovatelem.*

[40] Podle § 6 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích *krajský úřad vydá povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace jen osobě, která [...] b) je vlastníkem vodovodu nebo kanalizace nebo s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace uzavřela smlouvu, která ji opravňuje vodovod nebo kanalizaci provozovat; v případě, že vodovod nebo kanalizace provozně souvisí s vodovody nebo kanalizacemi jiných vlastníků, musí být doloženo, že s nimi má vlastník uzavřenou písemnou dohodu podle § 8 odst. 3[.]*

[41] Podle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích *krajský úřad rozhodnutím zruší povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace v případě, že provozovatel již nesplňuje podmínky pro vydání povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace uvedené v odstavci 2 písm. a), b) nebo c). O zrušení povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace krajský úřad neprodleně informuje ministerstvo.*

[42] Podle § 6 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích *krajský úřad rozhodnutím změní, popřípadě zruší a vydá nové povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace, změní-li se výčet vodovodů nebo kanalizací, pro které bylo povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace vydáno, nebo dojde-li ke změně osoby odborného zástupce provozovatele.*

[43] Řízení zahajované z moci úřední slouží především k ochraně zákonnosti. Podnět ovšem může podat osoba, která v první řadě hájí svá subjektivní hmotná práva. Jinými slovy, třebaže řízení zahajované z moci úřední slouží v první řadě k ochraně objektivního práva, přímým důsledkem nečinnosti správního orgánu může být též neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu.

[44] Tak tomu může být rovněž u podnětu k zahájení řízení podle § 6 odst. 7 (popř. 8) ve spojení s § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích. Vydané (a pravomocné) povolení k provozování vodovodu, přestože provozovatel nemá uzavřenu provozní smlouvu s vlastníkem, se jistě může dotýkat majetkových a souvisejících práv. Podnětem k zahájení řízení o zrušení povolení k provozování vodovodu tak vlastník může hájit svá subjektivní práva.

[45] Podstatou žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. je umožnit soudní přezkum, případně též poskytnout ochranu osobě, která tvrdí, že byla přímo zkrácena na svých subjektivních právech nezákonným zásahem. Judikatura dovodila, že v uvedeném řízení se může bránit ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém právu faktickou nečinností správního orgánu, jenž nezahájil řízení z moci úřední, ačkoliv k tomu z podnětu plynuly rozumné předpoklady.

pokračování

[46] Jak je blíže rozvedeno dále, aktivita podatele podnětu (později žalobce), včetně obsahu a rozsahu podnětu, je významná jednak pro případný *postup správního orgánu*, jednak pro posouzení podmínek *přípustnosti* žaloby a rovněž pro hodnocení její *důvodnosti*. Je třeba předcházet situacím, v nichž se žalovaný relevantní informace vůbec nedozví, popř. jsou uvedeny teprve v žalobě.

[47] Při posouzení, zda k podnětu zahájit řízení, či nikoliv, žalovaný musí z úřední povinnosti zkoumat podmínky pro vydání povolení k provozování vodovodu (např. existenci provozní smlouvy). Odhlízet ovšem nelze ani od obsahu samotného podnětu. Skutečnost, že podnět podle § 42 správního řádu není totéž co podání podle § 37 téhož zákona, neznamená, že se žádající osoba může spokojit s pouhým konstatováním nezákonného stavu. Nepodala-li osoba před podáním žaloby podnět *s relevantními informacemi* pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě ji trvající nezákonnost zkracuje na právech (a nevyčkala-li, jak se k tomuto podnětu žalovaný v přiměřené době postaví), žalovaný nemohl tuto osobu jakkoli zkrátit na právech. Nelze po žalovaném požadovat například to, aby si dovedl zásah do práv konkrétní osoby na základě podrobného vlastního dohledávání poznatků ze své dosavadní úřední činnosti.

[48] Jinak řečeno, aby vůbec bylo možno hovořit o tom, že se žalovaný dopouští (či dopustil) nečinnosti, která je nejenom protizákonná, ale zkracuje osobu na subjektivním právu, musí se na základě podnětu žalovaný dozvědět o nezákonnosti a rovněž o tom, že osoba se cítí zkrácena na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je povolán žalovaný (v tomto smyslu je podnět jiným právním prostředkem ochrany podle § 85 s. ř. s., a tedy předpokladem přípustnosti zásahové žaloby).

[49] Spatřuje-li osoba nečinnost žalovaného v tom, že měl zahájit řízení o zrušení povolení k provozování vodovodu, nemůže být předmětem řízení (resp. postupu) před žalovaným ani následně před krajským soudem samo o sobě vyřešení otázky, zda má provozovatel uzavřenu smlouvu opravňující provozovat vodovod. Jeho předmětem je vyhodnocení, zda z *obsahu* podnětu vyplývá, že jsou dány *rozumné předpoklady* pro zahájení řízení o zrušení povolení k provozování vodovodu. V takto stanoveném rámci není namístě vypořádávat složité otázky týkající se vlastnického práva mezi jednotlivými subjekty, jakkoliv se od nich odvíjí existence a podoba práv a povinností z provozní smlouvy (a to i kdyby to vyžadoval podatel podnětu k zahájení řízení). K tomu slouží jiné procesní postupy, nikoliv předběžný názor žalovaného v řízení podle výše citovaných ustanovení (viz např. bod 28 rozsudku NSS ze dne 8. 11. 2024, čj. 5 As 235/2023-156).

[50] Po přijetí podnětu (podaného podle výše citovaných ustanovení) je tedy žalovaný povinen učinit si předběžný názor o existenci platné a účinné provozní smlouvy, případně též o souvisejících vlastnických vztazích. Přitom vychází z obsahu podnětu a tam uvedených tvrzení. Skutečnost, že žalovaný má pravomoc (a případně též povinnost) zahájit řízení z moci úřední, nelze vykládat tak, že podatel podnětu je dotčen na svém subjektivním právu, jestliže žalovaný neprověří, co podatel v podnětu netvrdil (a nedoložil). Rovněž nelze klást nepřiměřené požadavky na rozsah, v němž si žalovaný utváří předběžný názor ohledně existence provozní smlouvy.

[51] Pro úplnost NSS ve shodě s krajským soudem uvádí, že žalobci (vč. stěžovatele) původně vymezili zásah jako *trvající*, který nebyl dosud ukončen. Proto formulovali žalobu jako tzv. *zápůrčí*. Není sporné, že žalobci marně vyčerpali prostředky ochrany před nezákonným zásahem, které vymezuje zákon a judikatura NSS. Podáním ze dne 3. 10. 2023 žalobci doplnili eventuální petit znějící toliko na *určení*, že zásah byl nezákonný. Tuto změnu krajský soud připustil. V každém případě lze uzavřít, že žaloba (ve znění obou eventuálních petitů) je přípustná (§ 85 s. ř. s.).

3.2 Podstatné skutečnosti plynoucí ze správního spisu a dokazování krajského soudu

[52] V *podnětu* ze dne 9. 5. 2022 žalobci uvedli, že rozhodnutím o přikázání majetku byl do vlastnictví žalobců přikázán vodovod. Účinky rozhodnutí nastaly dne 1. 2. 2022. Vodovod však provozuje VAS, aniž s žalobci jako vlastníky či spoluvlastníky má uzavřenu smlouvu. Žalobci nesouhlasí s tím, aby VAS jejich majetek provozovala. VAS oslovila žalobce dopisem ze dne 25. 1. 2022. Sdělila, že vodovod provozuje na základě provozní smlouvy, kterou uzavřela se SVAK dne 17. 12. 1996 minimálně do konce roku 2025 (na základě dodatků). Provozní smlouva je podle VAS svou povahou nájemní (pachtovní) smlouvou, a proto v případě změny vlastnictví vstupují žalobci (s účinky ode dne 1. 2. 2022) do právního postavení pronajímatele. S názorem VAS žalobci nesouhlasí z těchto důvodů:

- 1) Provozní smlouva přesahuje otázky typické pro nájemní vztah. Proto práva a povinnosti z provozní smlouvy nemohly na žalobce přejít (nadto jsou neoddělitelné). Tvrzení VAS je účelové.
- 2) Žalobci nikdy nevyslovili souhlas s obsahem provozní smlouvy a záměr smlouvu uzavřít nebyl zveřejněn a odsouhlasen příslušnými orgány obce. Žalobci jako vlastníci mají výsostné právo rozhodnout, jak se svým majetkem naloží a kdo jej bude provozovat. Je v rozporu se všemi obecnými principy, rozhodne-li za žalobce neoprávněný subjekt – SVAK a následně žalobce uvrhne do nevýhodných podmínek provozní smlouvy.
- 3) Otázka nástupnictví byla s VAS opakovaně řešena. Žalobci z opatrnosti v letech 2017 a 2018 od provozní smlouvy odstoupili z důvodu neplacení nájemného.
- 4) Z faktického jednání VAS (která nenastoupila k opravě střechy na čerpací stanici) plyne, že se necítí být provozní smlouvou vázána.

Podle žalobců VAS nesplňuje podmínku provozování vodovodu podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích. Proto podali podnět, aby žalovaný v souladu s § 6 odst. 7 téhož zákona zrušil povolení k provozování vodovodu.

[53] Žalovaný dne 10. 6. 2022 *sdělil*, že zatím řízení zahajovat nebude. Stejný názor uvedlo MZe ve *sdělení* ze dne 1. 7. 2022 a ze dne 25. 7. 2022, jímž odpovídalo na *podnět* žalobců *k odstranění nečinnosti* žalovaného (v podrobnostech viz bod [2] tohoto rozsudku).

[54] Součástí správního spisu je *provozní smlouva* ve znění dosavadních dodatků (poslední č. 9 ze dne 29. 5. 2019), *dopis VAS* ze dne 25. 1. 2022 adresovaný žalobcům a obci Velký Beranov, *rozhodnutí o přikázání majetku* a *žaloba SVAK* proti tomuto rozhodnutí žalovaného.

[55] Krajský soud *provedl další dokazování*. Nejprve uvedl, že mezi účastníky není sporné, že žalobci byli členy SVAK, ze kterého vystoupili s účinností ode dne 1. 1. 2015. Dosud nebyla uzavřena dohoda o majetkovém a finančním vypořádání.

pokračování

[56] *Rozhodnutím* ze dne 3. 5. 2004 žalovaný udělil VAS *povolení k provozování* vodovodů a kanalizací, jejichž výčet je uveden v tabulce – součásti výroku rozhodnutí. Jako vlastník vodovodu je v rozhodnutí uveden SVAK.

[57] Z úplného znění *stanov SVAK* plyne, že vodovod uvedený v petitu žaloby je zahrnut podle přílohy č. 2 stanov mezi společný majetek SVAK. Podle čl. 12.6 stanov je tento majetek nedělitelný a zůstává i při vystoupení obce ze svazku majetkem SVAK.

[58] Krajský soud poznamenal, že rozhodnutí o přikázání majetku bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 30. 8. 2023, čj. 30 A 154/2021-548. NSS dodává, že proti citovanému rozsudku byly podány kasační stížnosti, kterým NSS částečně vyhověl. Ve výroku I (který rušil rozhodnutí o přikázání majetku) a v „nákladových výrociích“ zrušil NSS napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (viz rozsudek NSS čj. 5 As 235/2023-156). NSS *dal krajskému soudu za pravdu* v tom, že rozhodnutí o přikázání majetku nemohlo obstát již z toho důvodu, že podle aktuální judikatury NSS žalovaný nemohl rozhodovat o majetkových nárocích obcí konstitutivním rozhodnutím. NSS dále korigoval názor krajského soudu. Uvedl, že je třeba rozlišit, zda je vlastníkem majetku obec, či SVAK. Podle toho se obec může buď domáhat nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy, nebo podat návrh na vydání (vyklizení) majetku. *Důvodem pro zrušení napadeného rozsudku byla nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.* Krajský soud opomenul vypořádat některé žalobní námitky (ačkoliv tomu rušící důvody nebránily), konkrétně námitku SVAK, že sporný majetek je společným majetkem, který SVAK obcím nevrací, a námitku týkající se promlčení nároků plynoucích ze stanov SVAK.

3.3 Námitky podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[59] Stěžovatel namítl vadu dokazování před krajským soudem, neboť krajský soud provedl k důkazu stanovy SVAK, ale již neprovedl důkaz zakladatelskou listinou (přestože ani jednu z listin stěžovatel nenavrhoval k důkazu). Úvaha stěžovatele je mylná. Krajský soud sice provedl důkaz stanovami SVAK, učinil tak ovšem k návrhu VAS ve vyjádření k žalobě ze dne 12. 6. 2023 (k možnosti osoby zúčastněné na řízení navrhopat důkazy srov. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 6 As 173/2014-186). Důkaz spisem žalovaného sp. zn. OOSČ 37/2019 a krajského soudu ve věci sp. zn. 30 A 154/2021 stěžovatel *obecně* navrhoval k prokázání skutečností, jež souvisejí se sporem a správním a soudním řízením ohledně vydání majetku (vodovodu). Z žalobní argumentace neplyne, že by stěžovatel požadoval provést k důkazu zakladatelskou listinu. Za takové situace nelze krajskému soudu vyčítat, že za stěžovatele argumentaci „nedomyslel“ a ze spisů týkajících se rozhodnutí o přikázání majetku „nevytáhl“ a neprovedl k důkazu zakladatelskou listinu.

[60] Nadto stěžovatel vytrhl argument krajského soudu z kontextu bodu 38 napadeného rozsudku. V něm krajský soud opravdu uvedl, že stěžovatel zakladatelskou listinu nepředložil, a tedy neunesl důkazní břemeno. Zároveň však *vyzdvihl*, že podstatné je znění stanov a že žalobci nijak nevyvrátili skutečnosti z nich plynoucí (konkrétně že vodovod podle nich náleží do společného majetku, který je ve vlastnictví SVAK a má to tak zůstat i po vystoupení žalobců). Krajský soud se pozastavil také nad tím, že žalobci v době svého členství ve SVAK jednali tak, jako by vodovod náležel do vlastnictví SVAK, a dlouhá léta se nedomáhali změny ve vymezení společného majetku.

[61] Popsanou argumentací krajský soud implicitně reagoval také na argument žalobců, že SVAK údajně uzavíral smlouvu s FNM pouze na základě mandátu žalobců (kteří navíc mají pochybnosti o platnosti smlouvy). NSS dále poukazuje na obecná východiska tohoto rozsudku, v nichž pojednává o předmětu řízení. Stěžovatel se *de facto* domáhá toho, aby žalovaný a krajský soud vypořádali složitou otázku vlastnického práva k vodovodu mezi SVAK a žalobci. K tomu ovšem nyní vedené řízení neslouží. V něm se posuzuje to, zda existují rozumné předpoklady k zahájení řízení z moci úřední a zda mohl být stěžovatel zkrácen na svých subjektivních právech. Nebylo tedy namístě, aby krajský soud podrobně a jednoznačně vypořádal otázku platnosti smlouvy mezi SVAK a FNM a tvrzené souvislosti.

[62] NSS považuje za vhodné zmínit také to, že argumenty související se smlouvou mezi SVAK a FNM žalobci v podnětu vůbec neuplatnili. Skutečnost, že tato otázka je pojednána v odůvodnění rozhodnutí o přikázání majetku, které je součástí správního spisu, sama o sobě v žádném případě nepostačuje. Vzhledem k tomu, že takto stěžovatel svá tvrzení neformuloval, nelze krajskému soudu vyčítat, že se s nimi v napadeném rozsudku výslovně nevypořádal.

[63] Podle stěžovatele se krajský soud nezabýval také „*zarážejícími souvislostmi*“ ohledně zařazení vodovodu do společného majetku, které plynou z odůvodnění rozhodnutí o přikázání majetku. Stěžovatel však opětovně opomíjí, že tuto argumentaci neuplatnil v podnětu a ani v řízení před krajským soudem. Platí tedy totéž, co NSS uvádí ve dvou předchozích odstavcích.

[64] Stěžovatel dále namítl „*nesprávnost a nepřezkoumatelnost*“ posouzení krajského soudu, jež se týká úvahy, že vodovod byl k 1. 1. 2015 ve vlastnictví SVAK. Podstatou námítky je ovšem polemika s věcným posouzením krajského soudu. NSS v daném ohledu žádnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal.

[65] Dále stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost a vnitřní rozpornost závěrů krajského soudu ohledně rozsahu práv a povinností z provozní smlouvy, které měly přejít na žalobce po jejich vystoupení ze SVAK. Ani v tomto ohledu nelze stěžovateli přisvědčit. Ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti spíše polemizuje s názorem krajského soudu a teprve poté dospívá k závěru o nepřezkoumatelnosti a rozpornosti. To by ovšem nebylo možné, trpěl-li by napadený rozsudek namítanými vadami. Krajský soud vysvětlil svůj názor na přechod práv a povinností z provozní smlouvy v bodech 44-54 napadeného rozsudku. Tam také srozumitelně pojednal o tom, proč považuje provozní smlouvu za nájemní smlouvu, jakkoliv některé činnosti v ní uvedené nejsou nezbytné k provozování předmětu nájmu (resp. to může být sporné). Objasnil i to, že jeho úvaha o specifikách některých ujednání nemá žádný vliv na výsledné posouzení.

[66] Krajský soud v uvedených bodech vypořádal (byť zčásti implicitně) rovněž argument žalobců o oddělitelnosti části provozní smlouvy a nemožnosti sjednat oddělené kalkulace (který žalobci uvedli na podporu svých tvrzení, že provozní smlouva nemůže být posouzena z hlediska typu jako nájemní), stejně jako úvahu stěžovatele o účelu a smyslu přechodu práv a povinností z nájmu.

pokračování

[67] V bodech 37, 38 a 55 napadeného rozsudku pak krajský soud implicitně vypořádal dílčí argument žalobců, že provozní smlouva nebyla projednána v orgánech obce ani zveřejněna. Z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že žalobci podle krajského soudu neunesli důkazní břemeno a krajský soud tuto skutečnost ani nepovažoval za relevantní.

[68] NSS uzavírá, že dílčí kasační námitky vady dokazování, nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a vnitřní rozpornosti nejsou důvodné.

3.4 Námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[69] NSS nejprve konstatuje, že na rozdíl od stěžovatele je zdejšímu soudu zřejmá podstata úvahy krajského soudu z bodů 32-34 napadeného rozsudku (na které NSS v podrobnostech odkazuje). Krajský soud vysvětlil, z jakého důvodu mu přijde přílehavější postupovat podle § 6 odst. 8 namísto odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích. Tuto okolnost ovšem neshledal rozhodující, neboť podle obou ustanovení lze (vzhledem k podstatě posuzované věci) dosáhnout téhož výsledku. NSS s tímto názorem souhlasí, a naopak se neztotožňuje s „povzdechem“ stěžovatele v kasační stížnosti (který ani nelze hodnotit jako kasační námitku).

3.4.1 Nesprávné posouzení vlastnictví SVAK a zařazení vodovodu do společného majetku

[70] Stěžovatel namítl nesprávnost závěru krajského soudu, podle něhož byl majetek žalobců v okamžiku jejich vystoupení ze svazku ve vlastnictví SVAK. Rovněž nesouhlasí s posouzením, jež se týká zařazení vodovodu do společného majetku podle stanov SVAK.

[71] NSS připomíná, že žalobci postavili svou argumentaci v podnětu na pravomocném rozhodnutí o přikázání majetku do jejich vlastnictví. Nesouhlasili, aby jejich majetek provozovala VAS, která však odpověděla, že se SVAK uzavřela provozní smlouvu (v podrobnostech viz bod [52] tohoto rozsudku).

[72] NSS si je vědom, že vzhledem k tvrzenému trvajícím zásahu rozhodoval krajský soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Zároveň ovšem nelze odhlédnout od specifik posuzované věci a podstaty tvrzeného zásahu. Žalobci a žalovaný vycházeli při podání a hodnocení podnětu především z existence pravomocného rozhodnutí o přikázání majetku, což jim vzhledem k okolnostem této věci (a obsahu podnětu) nelze vyčítat. Naopak, jejich postup lze hodnotit jako zcela přílehavý.

[73] Vzhledem ke kasační argumentaci stěžovatele NSS poukazuje na to, že již v době podání podnětu žalobci věděli, že rozhodnutí o přikázání majetku je napadeno žalobami. Sami žalobci proti jeho části brojili žalobou podanou dne 2. 1. 2022, tedy před podáním podnětu, a krajský soud spojil řízení o jejich žalobě s žalobou SVAK (srov. zejm. body 20 a 24 rozsudku krajského soudu čj. 30 A 154/2021-548).

[74] Uvedené skutečnosti NSS zmiňuje, aby ilustroval, že žalobci mohli a měli předpokládat, že se nemohou „bezbreže spoléhat“ na existenci pravomocného rozhodnutí o přikázání majetku. Tím NSS nijak nepopírá zásadu presumpce správnosti správních aktů. Co je ovšem podstatné, žalobci mohli svou argumentaci rozvést a již v podnětu případně

uvést svá další tvrzení ohledně toho, kdo a od kdy je podle nich vlastníkem vodovodu. Svým tvrzením, že se SVAK nikdy nestal vlastníkem vodovodu, totiž *de facto* přímo popírají správnost rozhodnutí o přikázání majetku. Své názory (především ty vzájemně rozporné) mohli v podnětu vysvětlit. Jestliže tak neučinili, nemohou očekávat, že to za ně provede sám žalovaný, popř. soud (který nalézá o tom, zda žalovaný zasáhl do subjektivních práv žalobců tím, že nezačal řízení o zrušení povolení k provozování vodovodu). Je zcela logické, že žalovaný a krajský soud, vázání rozsahem podnětu (a vzhledem ke zmiňované presumpci správnosti), vyšli při svém posouzení z toho, že v relevantním období zde bylo pravomocné rozhodnutí o přikázání majetku.

[75] Popsané skutečnosti NSS zmínil také proto, aby bylo zřejmé, že sami žalobci si v době podání podnětu byli vědomi, že probíhá spor o vlastnické právo k vodovodu. Vzhledem k předmětu tohoto řízení nemohli žalobci spravedlivě očekávat, že spor o vlastnické právo bude vyřešen v nynějším řízení (podrobně viz část 3.1 tohoto rozsudku). Podstatou podané žaloby je posoudit, zda žalovaný zasáhl žalobce na jejich subjektivních právech tím, že nesprávně vyhodnotil jejich podnět. Otázku vlastnictví žalovaný řešil pouze v rámci svého předběžného názoru, a to na podkladě tehdy pravomocného rozhodnutí o přikázání majetku.

[76] NSS dospěl k závěru, že krajský soud nijak nepochybil při posouzení otázky vlastnictví SVAK k vodovodu a jeho zařazení podle stanov SVAK do společného majetku. NSS souhlasí s posouzením krajského soudu a v podrobnostech odkazuje na body 35-44 napadeného rozsudku. Ze skutkového stavu zjištěného k okamžiku vydání napadeného rozsudku plyne, že vodovod je podle stanov SVAK zahrnut do společného majetku. Tento majetek je nedělitelný a i při vystoupení obce zůstává ve vlastnictví SVAK. Přinejmenším do doby vystoupení obcí ze svazku byl vodovod ve vlastnictví SVAK. Žalobci neprokázali svá tvrzení, že by vodovod měl být či skutečně byl z privatizace vyloučen. Nadto je třeba poznamenat, že rozhodování o privatizaci nepodléhá soudnímu přezkumu (viz bod 37 napadeného rozsudku). Žalobci v době svého členství více než 20 let jednali tak, jako by vodovod náležel do vlastnictví SVAK, a nedomáhali se změny ve vymezení společného majetku, případně vydání vodovodu.

[77] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že dokumenty na podporu tvrzení žalobců měl předložit SVAK, neboť je zadržuje. Takový požadavek ovšem NSS považuje za nepřijatelný. Vzhledem k obsahu a rozsahu podnětu, stejně jako k předmětu tohoto soudního řízení, nejsou takové dokumenty (údajně podporující argumenty žalobců) relevantní. Jinými slovy, spory o vlastnické právo, případně o vydání dokumentů, si žalobci musí řešit v rámci jiných procesních postupů a řízení. Krajský soud příležitostně odkázal na rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2023, čj. 6 As 269/2021-47, a ze dne 25. 4. 2023, čj. 8 As 224/2021-182, v nichž se NSS zabýval pravidly pro vypořádání majetku po vystoupení obcí ze SVAK (a NSS doplňuje též rozsudek NSS čj. 5 As 235/2023-156).

[78] Žalovaný vydal po vystoupení žalobců ze SVAK rozhodnutí o přikázání majetku, neboť zastával názor, že konstitutivní rozhodnutí je přípustné (ještě nemohl znát názor správních soudů v citovaných rozsudcích). SVAK tedy nemohl s vodovodem od účinnosti rozhodnutí o přikázání majetku disponovat. Následně bylo rozhodnutí o přikázání majetku zrušeno krajským soudem. Krajský soud v bodě 41 napadeného rozsudku provedl

pokračování

podrobnou úvahu a uzavřel, že účinky rušících rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví nastávají *ex nunc*. NSS se s tímto závěrem ztotožňuje (srov. bod 15 rozsudku NSS ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS).

[79] NSS ve shodě s krajským soudem dospěl k dílčímu závěru, že v době mezi nabytím účinnosti rozhodnutí o přikázání majetku do právní moci rušícího rozsudku nebyl SVAK oprávněn s vodovodem jakkoliv nakládat. Žalovaný mohl oprávněně vycházet z toho, že vlastnické právo k vodovodu přešlo na žalobce.

[80] NSS poznamenává, že do okamžiku vydání tohoto rozsudku nezjistil a ani účastníci to netvrdili a nedoložili, že by spor o vlastnictví vodovodu, na kterém závisí hodnocení podnětu, byl vyřešen. Stane-li se tak, stěžovateli nic nebrání v tom, aby podal nový podnět k zahájení řízení na podkladě nových skutečností. Za nynějších okolností ale není namístě, aby soudy či žalovaný konstatovali, že provozní smlouva nemůže nadále VAS opravňovat k provozování vodovodu (viz dále).

[81] NSS shrnuje, že neshledal důvodnou kasační námitku nesprávného posouzení otázky vlastnictví SVAK v okamžiku vystoupení žalobců ze svazku ani námitku týkající se zařazení vodovodu do společného majetku.

3.4.2 Nesprávné posouzení přechodu práv a povinností z provozní smlouvy

[82] Stěžovatel dále namítl nesprávné posouzení otázky, zda na žalobce přešla práva a povinnosti z provozní smlouvy. S tím souvisí otázka, zda je správný závěr krajského soudu, podle něhož je provozní smlouva typově nájemní smlouvou.

[83] Charakterem provozní smlouvy se NSS, byť sporadicky, opakovaně zabýval (srov. bod 52 rozsudku čj. 10 As 266/2023-81, body 49-51 rozsudku ze dne 24. 4. 2024, čj. 7 As 307/2022-68, ze dne 26. 4. 2024, čj. 3 As 336/2022-93, bod 33 rozsudku ze dne 14. 8. 2024, čj. 10 As 36/2023-82). Se závěry citované judikatury NSS souhlasí. Není tedy důvod předkládat věc rozšířenému senátu NSS, jak navrhoval stěžovatel.

[84] Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, že NS přezkoumával otázku přechodu práv a povinností z provozní smlouvy (v rozsudku sp. zn. 26 Cdo 4497/2017) jen omezeně. To ovšem neznamená, že by správní soudy z tohoto rozsudku nemohly vycházet.

[85] NSS dále uvádí, že stěžovatelem popsané konkrétní jednání VAS nemá žádný význam pro hodnocení charakteru (typu) provozní smlouvy. Situace ohledně přístupu k ČOV a kanalizaci nevypovídá o ničem jiném než o tom, že vlastník – pronajímatel vodohospodářského majetku nesouhlasí s tím, aby jej VAS provozovala. Zpochybňuje proto uzavřenou provozní smlouvu a chce, aby mohl uzavřít novou smlouvu s novým provozovatelem. O podstatě a charakteru provozní smlouvy tedy argumenty stěžovatele o svépomocném zpřístupnění majetku neříkají nic. Viděno z druhé strany, jednání stěžovatele by mohlo být posouzeno jako porušení stávající provozní smlouvy. NSS tento argument uvádí pouze pro ilustraci. Nijak tím vzniklou situaci nehodnotí, neboť to ani nemůže být předmětem tohoto řízení. Žádný závěr k posouzení typové povahy provozní smlouvy nelze dovodit ani z údajného faktického jednání VAS, která odmítla opravit

střechu. Opět se jedná pouze o argument svědčící o případném porušení provozní smlouvy, nikoliv o jejím charakteru.

[86] Tvrzení stěžovatele, že provozování lze sjednat i jiným než nájemním smluvním typem, a proto provozní smlouva neobsahuje ujednání typická pro nájemní vztah, rovněž nic nevypovídá o posuzované provozní smlouvě. V komentáři (viz bod [14] tohoto rozsudku), který stěžovatel citoval, je podrobně vysvětleno, jaký je rozdíl mezi případnou nájemní (pachtovní) smlouvou a smlouvou o dílo. Jak je blíže rozvedeno dále, provozní smlouva mezi SVAK a VAS odpovídá převážně smlouvě nájemní. Plyne to ostatně i z názvu samotné provozní smlouvy (viz bod [2] tohoto rozsudku).

[87] Stěžovatel dále argumentoval tím, že některé provozní úkony nemusí mít povahu trvalého a soustavného užívání vodovodu. K tomu NSS uvádí, že podstata provozování vodovodů a kanalizací je vymezena v § 2 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích. NSS souhlasí s krajským soudem, že vodovody a kanalizace nejsou běžnou věcí, neboť jejich provozování vyžaduje odborné znalosti, personální a technické vybavení, a navíc je regulováno veřejnoprávními předpisy. Všechny tyto činnosti však mohou být ze své povahy spjaty s ujednáními o nájemní (popř. pachtovní) smlouvě. Právě proto byla provozní smlouva uzavřena. VAS jednak vodovod a kanalizaci užívá (a požívá, tedy bere z věci plody a užitky, viz např. bod [94] tohoto rozsudku), jednak plní své další související povinnosti – ať již soukromoprávní, či veřejnoprávní. Oddělování některých úkonů od zbytku provozní smlouvy nedává za okolností této věci hospodářský smysl.

[88] Bez hlavního předmětu provozní smlouvy, tj. přenechání vodovodu do užívání, by další ujednání (odpovídající prvkům jiných smluvních typů či nepojmenované smlouvě) byla *de facto* vyprázdněna. Stěžovatel neobjasnil, jak by měl být vodovod provozován, jak by vypadala samostatná existence zmocnění k tvrzeným souvisejícím činnostem, ani jak by fungovaly správa a rozvoj majetku, aniž by byl vodovod přenechán k užívání podle provozní smlouvy. NSS nezpochybňuje, že čistě teoreticky lze některé činnosti fakticky (i právně) vyčlenit a oddělit. Podstatné však je, že nyní řešená provozní smlouva nic takového nepředvídá. Z čl. 15.4, 15.5 a 15.13 provozní smlouvy lze dovodit spíše opak. Tvrzení stěžovatele o oddělitelnosti některých úkonů tedy nemají oporu v žádném ujednání provozní smlouvy.

[89] Nic jiného nelze dovodit ani z čl. 1.2 a 1.3 provozní smlouvy, na které stěžovatel odkazoval. V čl. 1.2 je výslovně ujednán nájem. Čl. 1.3 je pouze doplňkovým ustanovením, v němž se provozovatel zavazuje dodržovat veřejnoprávní předpisy, další normativní akty a správní rozhodnutí. O oddělitelnosti části provozní smlouvy citovaný článek nepojednává.

[90] Ze samotného znění provozní smlouvy tedy plyne, že je na ni třeba právně nahlížet jako na celek.

[91] Provozní smlouva přímo ve svém záhlaví *výslovně odkazuje* na § 663 a násl. starého občanského zákoníku, tedy na ustanovení o nájemní smlouvě, a dále na § 262 a § 269 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, účinného do 31. 12. 2023.

pokračování

[92] Pro úplnost NSS uvádí, že závazkový právní vztah může být založen nejen smlouvou výslovně v zákoně upravenou, ale i smlouvou tzv. nepojmenovanou (inominátní), popřípadě smlouvou smíšenou. Rozhodující pro posouzení práv a povinností je zpravidla úmysl smluvních stran projevený nejen v konkrétních smluvních ujednáních, ale i v procesu jednání, jehož výsledkem je vznik závazkového právního vztahu (viz rozsudek NS ze dne 30. 11. 2016, sp. zn. 33 Cdo 645/2016). Od smíšené smlouvy je třeba odlišit smlouvu, která beze změny své právní kvalifikace obsahuje prvky jiné smlouvy či smluv. Takové „integrované prvky“ mohou mít k hlavní povaze smlouvy různý vztah. V každém případě se však jedná o vztah podřízený, což platí i pro případné použití právní úpravy týkající se popsání prvku. Nesmí se totiž dotknout existence ani kvality smluvního závazku, a to právě vzhledem ke své podřízenosti a závislosti na jádru (pojmenované) smlouvy (srov. Pilík, V. *Ke smíšeným smlouvám (a odlišným kategoriím smluv)* [online]. Cit. 2. 12. 2024. Dostupné z:

<https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/ke-smisenym-smlouvam-a-odlisny-m-kategoriim-smluv#note-3>).

[93] Právě takovou smlouvou, která je z hlediska právní kvalifikace smlouvou nájemní s prvky jiných smluv, je provozní smlouva řešená v této věci (podle současného občanského zákoníku by se jednalo o smlouvu pachtovní). Tyto prvky sdílí právní osud smlouvy nájemní, neboť provozní smlouva nepředpokládá jejich oddělitelnost. V případě právního nástupnictví proto přechází na právního nástupce práva a povinnosti z provozní smlouvy jako celku (tj. odpovídající svou povahou jak nájemní smlouvě, tak dílčím smluvním typům; srov. § 491, § 680 odst. 2 a § 853 starého občanského zákoníku, popř. též § 266 obchodního zákoníku).

[94] NSS nesouhlasí ani s názorem stěžovatele, že právo na vodné a stočné není užitek věci. Skutečnost, že vodné a stočné platí koncoví uživatelé na základě smlouvy, nic nemění na tom, že se jedná o užitek plynoucí z právní povahy vodovodu či kanalizace (viz § 123, § 663 starého občanského zákoníku, popř. § 491 odst. 2 současného občanského zákoníku). Zákon o vodovodech a kanalizacích přímo předpokládá, že právo na vodné a stočné lze zakomponovat do provozní smlouvy (viz § 8 odst. 13 citovaného zákona). Takové ujednání má své opodstatnění. Podle čl. 1.2 provozní smlouvy se VAS zavazuje přijmout do užívání vodovodu a kanalizace a platit vlastníku nájemné. Z ekonomického hlediska by takový vztah postrádal logiku, neměla-li by VAS z provozování vodovodů a kanalizací žádný užitek, a to v právním i faktickém smyslu (tedy je pouze provozovala, a ještě za svou činnost platila vlastníku). Právě úplata plynoucí provozovateli od koncových uživatelů, tedy užitek v podobě práva na vodné a stočné, je významným prvkem, který dává celému smluvnímu vztahu smysl.

[95] NSS uzavírá, že krajský soud posoudil povahu provozní smlouvy jako smlouvy nájemní správně. Žalovanému nelze vyčítat, že na podkladě rozhodnutí o přikázání majetku vycházel ze skutečnosti, že na stěžovatele přešla práva a povinnosti z provozní smlouvy (jež opravňuje VAS k provozování vodovodu). Kasační námitka tak není důvodná.

3.4.3 Prodloužení platnosti provozní smlouvy

[96] Stěžovatel nesouhlasil s posouzením otázky prodloužení platnosti provozní smlouvy. Jeho argumentaci lze shrnout tak, že uzavření dodatku k provozní smlouvě mezi SVAK a VAS bylo účelové. Tento názor ovšem plyne z čistě jednostranného pohledu stěžovatele na věc. Podle NSS nelze hodnotit jednání SVAK a VAS jako účelové. NSS souhlasí s krajským soudem, že existence a platnost provozní smlouvy s sebou nese nejen soukromý zájem smluvních stran, ale také veřejný zájem v podobě zajištění služeb veřejnosti. Proto je žádoucí, aby jednání o prodloužení smlouvy proběhla v určitém předstihu, neboť tak mohou být vyřešeny případné spory a v důsledku zajištěna kontinuita služeb koncovým uživatelům. NSS nevidí *a priori* žádný důvod, proč by takové jednání nemohlo proběhnout i tehdy, vedou-li se spory o vlastnictví vodovodu. Sám stěžovatel ostatně v kasační stížnosti uvedl, že v okamžiku uzavření dodatku k provozní smlouvě nebyl výsledek sporů odhadnutelný.

[97] NSS nesouhlasí ani s názorem stěžovatele, podle něhož „*byl uvržen do smluvního vztahu, který nemohl ovlivnit*“. NSS odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1250/20, podle něhož je vždy nutno přihlížet k okolnostem, za kterých byla smlouva uzavřena. V konkrétním ekonomicko-právním vztahu je třeba nalézt jeho těžiště tak, aby byl zaručen optimální užitek pro smluvní strany a bylo dosaženo jistého rovnovážného stavu. Strana smlouvy se nemůže náhle domáhat změny v léta akceptovaném a respektovaném závazkovém vztahu. Takové jednání je přinejmenším překvapivé a lze uvažovat o jeho účelovosti. „*Snažit se po dlouhé době zpochybňovat druhou smluvní stranu, když se dodržování dohodnutého přestane hodit, znamená porušení smlouvy i jednání proti dobrým mravům*“ (bod 17 nálezu). V době členství ve SVAK byli zástupci žalobců členy valné hromady SVAK (čl. 5.1 stanov SVAK). Mohli tak rozhodovat o mnoha záležitostech, včetně otázek souvisejících se změnami stanov, vystoupením členů svazku, změnami struktury majetku či schvalováním nájemní a provozní smlouvy. Další jejich práva (a povinnosti) jsou vymezena v čl. 10 stanov. Rozhodl-li se stěžovatel ze SVAK vystoupit, mohl již v okamžiku svého rozhodnutí pamatovat na související záležitosti. Vzhledem ke znění stanov bylo z jeho pozice možné, aby se pokusil smluvní vztah z provozní smlouvy ovlivnit a vyhnul se tak sporům a nesrovnalostem. Žalobci netvrdili ani nedoložili, že by jim v tom bylo bráněno. V každém případě nelze popsané otázky dopodrobna řešit v tomto řízení, neboť jeho předmět je odlišný (viz část 3.1 tohoto rozsudku).

[98] Nad rámec nezbytného NSS uvádí, že součástí správního spisu je provozní smlouva *ve znění dodatku č. 9* (a nikoliv její předchozí znění). Podle úvodní části provozní smlouvy se její dodatek č. 9 nevztahuje na majetek bývalých členských obcí (vystoupivších ze SVAK před uzavřením tohoto dodatku), *vložený* v době jejich členství *do hospodaření SVAK* a pronajatý VAS v době trvání členství obcí ve SVAK. Na první pohled by se mohlo zdát, že podkladem pro posouzení této věci měla být provozní smlouva *ve znění předcházejícím dodatku č. 9*. Tak to ale není. Je třeba rozlišit mezi majetkem, který byl vždy ve vlastnictví obcí a byl pouze vložen do hospodaření SVAK, a majetkem společným, který je ve vlastnictví SVAK (srov. např. body 27-28 rozsudku NSS č. 5 As 235/2023-156). Pro danou věc je podstatné, že žalovaný a krajský soud vycházeli z rozhodnutí o přikázání majetku a stanov. Zabývali se tak vodovodem jako *společným majetkem*, v důsledku čehož je popsaná výhrada pro posouzení této věci irelevantní. Stěžovatel ostatně ani netvrdil, že by znění provozní smlouvy bylo v čemkoliv jiné či nepoužitelné pro posouzení této věci.

pokračování

[99] Ani kasační námitka týkající se posouzení prodloužení platnosti provozní smlouvy není důvodná.

[100] Závěrem NSS konstatuje, že neprovedl žádné z důkazů navrhaných stěžovatelem a VAS. Buď byly součástí správního či soudního spisu, nebo jejich provedení nebylo pro posouzení kasační stížnosti potřebné (konkrétně se jednalo o spisy, podklady či rozhodnutí žalovaného, krajského soudu a NSS v jiných věcech, různou korespondenci, zakladatelskou smlouvu SVAK, dodatek privatizačního projektu a rozsudky civilních soudů).

4. Závěr a náklady řízení

[101] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[102] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

[103] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. NSS osobě zúčastněné na řízení žádnou takovou povinnost neuložil (vyjádření ke kasační stížnosti bylo jejím právem, nikoliv povinností). Proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 19. prosince 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu