



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobců: **a) Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO**, se sídlem Žižkova 93, Jihlava, zast. JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem se sídlem Při Trati 1084/12, Praha 4, **b) obec Vysoké Studnice**, se sídlem Vysoké Studnice 122, Velký Beranov, zast. Mgr. Petrem Šmídem, advokátem se sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 9. 2021, čj. KUJI 76101/2021, a čj. KUJI 76104/2021, o kasační stížnosti žalobkyně b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 2. 2024, čj. 30 A 136/2021-102,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně b) **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci a) náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmět sporu před Nejvyšším správním soudem v této věci tvoří v návaznosti na proběhlé sporné správní řízení (dle § 141 správního řádu) předně otázka, zda měl krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro překročení návrhem vymezeného předmětu řízení, resp. zda bylo nutné rušit rozhodnutí jako celek. Vedle toho Nejvyšší správní soud navazuje na již existující judikaturu týkající se týchž účastníků a posouzení otázky přechodu práv a povinností na základě smlouvy o provozu vodovodů a kanalizací.

[2] Žalobkyně b) (dále „stěžovatelka“) vystoupila k 1. 1. 2025 ze žalobce a) (dále „žalobce“), který je svazkem obcí zabezpečujícím zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod. Do jeho hospodaření dříve stěžovatelka vložila svůj vodohospodářský majetek. Podle stěžovatelky jejím vystoupením ztratil žalobce právo s uvedeným majetkem hospodařit a od 1. 1. 2015 s ním nakládá bez právního důvodu. Návrhem na zahájení sporného řízení podaným u žalovaného dne 28. 8. 2018 se tak domáhala po žalobci zaplacení částky 70 278 Kč (s úrokem z prodlení). Řízení o tomto návrhu později žalovaný spojil s řízením o návrhu, kterým se stěžovatelka domáhala téže částky s příslušenstvím za jiné časové období (tento druhý návrh byl podán původně jako žaloba v občanském soudním řízení a žalovanému byl postoupen Okresním soudem v Jihlavě). Dalším návrhem podaným u žalovaného dne 17. 12. 2018 se pak stěžovatelka domáhala po žalobci zaplacení částky 421 668 Kč (s úrokem z prodlení). Ve všech návrzích se domáhala vyplacení poměrné části nájemného, které žalobci platí Vodárenská akciová společnost, a. s. (dále též „VAS“) za užívání a provozování vodohospodářského majetku.

[3] O těchto návrzích rozhodl žalovaný rozhodnutími uvedenými v záhlaví tohoto rozsudku. Rozhodnutím čj. KUJI 76101/2021 uložil žalobci povinnost zaplatit stěžovatelce 211 337 Kč z titulu bezdůvodného obohacení a náhrady škody spolu s úroky z prodlení (výrok I.) a dále 13 320 Kč jako náhradu nákladů řízení (výrok II.). Rozhodnutím čj. KUJI 76104/2021 žalovaný uložil žalobci povinnost zaplatit stěžovatelce z téhož titulu 680 400 Kč s úroky z prodlení (výrok I.) a dále 25 803 Kč jako náhradu nákladů řízení (výrok II.).

II. Žaloby a rozsudek krajského soudu

[4] Proti oběma rozhodnutím žalovaného podal žalobce samostatné žaloby. Namítal jednak nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí, a jde-li o věc samu, poukázal na nedostatek své pasivní legitimace (stěžovatelka měla prokázat své postavení pronajímatele vůči VAS jako nájemci a zaplacení nájemného se měla domáhat pouze po VAS). Žalovaný měl navíc přiznat stěžovatelce nárok v nesprávné výši. Ten navíc přesahuje i rámec toho, co požadovala. Žalovaný měl též nesprávně posoudit námitku promlčení.

[5] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobami i stěžovatelka, která se domáhala zrušení jejich výroků II. Namítala, že žalovaný při rozhodování o nákladech správního řízení aplikoval formalisticky ustanovení advokátního tarifu, aniž by přihlédl ke konkrétním okolnostem věci, zejména k hodnotě a složitosti sporu. Žalovaný měl postupovat dle § 8 odst. 1 advokátního tarifu.

[6] Krajský soud o podaných žalobách rozhodl ve spojeném řízení v záhlaví uvedeným rozsudkem. V návaznosti na žaloby podané žalobcem obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žaloby stěžovatelky zamítl.

[7] Ve vztahu k žalobám žalobce předně shledal, že přes úspornost argumentace žalovaného a pouze implicitní vypořádání některých námitek, jsou napadená rozhodnutí přezkoumatelná. Žalobní bod týkající se překročení předmětu řízení a porušení dispoziční zásady však shledal důvodným. Žalovaný napadeným rozhodnutím podstatně překročil předmět řízení, o němž bylo správní řízení sporné vedeno, a to hned ve dvou směrech. V prvé řadě přiznal stěžovatelce vyšší měsíční částku, než kterou požadovala (domáhala se

pokračování

částky 11 713 Kč měsíčně, žalovaný jí však přiznal 18 900 Kč měsíčně). Za druhé se stěžovatelka domáhala vydání části nájemného vyplaceného žalobci za pronájem pouze toho majetku, který konkrétně specifikovala v návrhu (*inženýrské sítě OS RD – vodovod a kanalizace a Kanalizace v majetku obce Vysoké Studnice*). Ve vztahu k jinému majetku se nároku nedomáhala, žalovaný ale přiznal stěžovateli i náhradu škody (ušlého zisku) za nerealizované nájemné z jiného (zbylého) majetku. Správní orgán je ve sporném řízení dle § 141 správního řádu vázán podaným návrhem. Žalovaný odkázal na rozsudek krajského soudu ze dne 29. 8. 2019, čj. 29 A 54/2014-314, z něhož dovodil, že není návrhy účastníků zcela vázán. Jeho závěry si ale vyložil nesprávně, vytrhl jeho úvahy z kontextu a zjednodušil je. Úvahy soudu se týkaly primárně výrokových možností a směřovaly k tomu, že žalovaný není striktně vázán jen předmětem řízení vymezeným v původním návrhu, ale má přihlížet i k navazujícím podáním účastníků, jimiž byly uplatněny jiné nároky. Tím však nesledoval výklad, podle něhož by správní orgán mohl v řízení svévolně vybočit z mezí návrhů uplatněných účastníky. S ohledem na to pak krajský soud označil otázku výše náhrady škody za akademickou a zabýval se dále jen tou částí napadených rozhodnutí, kterou žalovaný uložil žalobci vrátit stěžovateli bezdůvodné obohacení.

[8] Důvodnou krajský soud neshledal námitku týkající se nedostatku pasivní věcné legitimace žalobce k nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Žalobce je pasivně věcně legitimovaný. Okamžikem vystoupení stěžovatelky mu totiž zaniklo právo hospodaření k majetku, který mu do hospodaření svěřila. V důsledku toho vstoupila stěžovatelka od 1. 1. 2015 do právního postavení pronajímatele majetku dle *Smlouvy o provozu vodovodů a kanalizací, o nájmu vodovodů a kanalizací, o správě a rozvoji majetku vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu* (dále jen „provozní smlouva“), a to na základě analogické aplikace § 680 odst. 2 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2013. Tato dřívější právní úprava účinná v době uzavření provozní smlouvy se uplatní na základě přechodných ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), neboť provozní smlouva nese znaky pachtu. K tomu krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu. Jde-li o otázku, zda i po zaplacení nájemného ve prospěch žalobce trval závazek VAS zaplatit tentýž nájem stěžovateli, krajský soud analogicky aplikoval pravidlo obsažené v § 526 odst. 1, věť druhé OZ. Do doby, než byl VAS oznámen přechod práv a povinností žalobce nebo prokázán stěžovatelkou, mohl se VAS zprostit povinnosti platit nájemné jeho zaplacením žalobci.

[9] V případě námitky nesprávně stanovené výše přiznaného nároku dle tzv. tabulky investic krajský soud přisvědčil žalobci v tom, že žalovaný do výpočtu podílu stěžovatelky na nájemném zahrnul i hodnoty investic (do vodohospodářského majetku), od něhož stěžovatelka v návrhu uplatněný nárok neodvozovala. Nárok odvíjela jen od vlastního majetku, který svěřila žalobci do hospodaření dvěma konkrétně zmíněnými smlouvami o vkladu do hospodaření. Správně by tedy měl být při výpočtu podílu zohledněn jen tento majetek. Žalovaný však zohlednil i další položky. Takový postup je nejen nelogický, ale výsledný podíl přesahuje i rámec sporu vymezený návrhem.

[10] Žalobce namítal také nesprávné posouzení námitky promlčení nároku. Žalovaný dospěl k závěru, že se tato práva nepromlčují. Tuto úvahu však krajský soud v nynější věci označil za zcela nesprávnou, neboť vychází z odkazu na judikaturu, která se zabývala promlčitelností práva na vypořádání majetkové účasti obce po vystoupení ze svazku. Právo

na vydání bezdůvodného obohacení je však obsahem zcela samostatného závazkového vztahu. Nejde o nárok, který by byl svou povahou vlastnickým právem či jeho atributem, jde naopak o běžný obligační nárok, který standardně podléhá promlčení. Žalovaný se proto měl v dané věci věcně zabývat během promlčecí lhůty, přičemž pro posouzení této otázky jsou rozhodná ustanovení obsažená v § 609 a násl. OZ a pro vydání bezdůvodného obohacení platí promlčecí lhůty podle § 638 OZ. Krajský soud proto shledal i tento žalobní bod důvodným.

[11] Ve vztahu k žalobám stěžovatelky se krajský soud plně ztotožnil s rozsudkem NSS ze dne 30. 3. 2023, čj. 6 As 269/2021-47. Stanovení odměny advokáta na základě tarifní hodnoty stanovené podle § 10 odst. 1 advokátního tarifu neshledal krajský soud nezákonným.

III. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce a repliky

[12] **Stěžovatelka** podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Předně namítla, že překročení předmětu řízení nebylo důvodem ke kasaci rozhodnutí, eventuálně ke kasaci rozhodnutí v celém jeho rozsahu. Podle stěžovatelky žalovaný v odůvodnění napadených rozhodnutí vysvětlil, proč překročil její návrh a odkázal na výše již zmíněný rozsudek čj. 29 A 54/2014-314. Podle něj zásada dispoziční není výlučná a správní orgán by měl hrát roli arbitra sporu. Dále z něj plyne, že správní orgán není nijak omezen charakterem sporného řízení a může vzít v potaz i související nároky uplatněné protistranou, případně řízení rozšiřovat o další nároky navrhovatele. Krajský soud však nyní své dřívější závěry významně moderuje. Podle stěžovatelky závěry odkazovaného rozsudku byly jednoznačné. Pokud z něj žalovaný vycházel, nelze mu nyní s ohledem na princip právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování klást takový postup k tíži. Stěžovatelka byla v dobré víře, že je rozhodnutí žalovaného věcně správné, v souladu se zákonem a právním názorem krajského soudu. K tomu stěžovatelka odkázala na závěry rozsudku NSS ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 94/2011-102. Zrušení věcně správného a spravedlivého rozhodnutí není za okolností daného případu namístě. Je tím jen znovu oddalována účinná právní ochrana stěžovatelky.

[13] Pokud by porušení dispoziční zásady bylo důvodem ke zrušení rozhodnutí žalovaného, nebyly splněny podmínky pro jeho zrušení v celém rozsahu. Soud mohl rozhodnutí zrušit pouze v části, v níž podle něj došlo k překročení návrhu (porušení dispoziční zásady). Pokud uznal, že žalobce je pasivně věcně legitimován k zaplacení náhrady, nebyl důvod pro rušení té části výroku, kterým žalovaný stěžovatelce přiznal plnění, ke kterému je dle soudu žalobce povinen. K tomu stěžovatelka odkázala i na judikaturu (mj. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2008, čj. 2 As 45/2008-60). Podle té je základním předpokladem pro možnost rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního skutečnost, že se skládá ze dvou či více rozhodnutí z hlediska materiálního. V nynější věci žalovaný uložil žalobci zaplacení částky odpovídající náhradě za příslušné období. Byť se formálně jedná o jeden výrok, materiálně odpovídá přiznaná částka souhrnu dílčích náhrad za ten který majetek, a za to které období. Soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvádí, o jakou částku měl být návrh stěžovatelky překročen a z těchto úvah mohl vyjít. Neměl proto rušit rozhodnutí v celém rozsahu, ale v souladu s principem právní jistoty a ochrany nabytých práv v dobré víře měl věcně správnou část rozhodnutí potvrdit, resp. žalobu v této části zamítnout.

pokračování

[14] Stěžovatelka dále napadá nesprávné posouzení přechodu práv a povinností z provozní smlouvy. Přestože soud správně dospěl k závěru, že žalobce je pasivně věcně legitimován k jejímu nároku, jeho dílčí úvahy týkající se přechodu práv a povinností z provozní smlouvy jsou nesprávné. Soud svou úvahu založil na rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2018, čj. 26 Cdo 4497/2017-337. Podle stěžovatelky však Nejvyšší soud dospěl v odkazovaném rozsudku k závěru, že se vstupem nabyvatele do nájemního vztahu nemůže být spojen ten důsledek, že by na něj přešel takový závazek jeho právního předchůdce, který přesahuje rámec práv a povinností typických pro nájemní vztah. Provozní smlouva, u které krajský soud uzavřel, že práva a povinnosti z ní měla přejít ze žalobce na stěžovatelku, otázku nájmu a provozování odděluje. Zahrnuje navíc prvky jiných smluvních typů. Tento komplexní charakter smlouvy brání jejímu automatickému přechodu na stěžovatelku v plném rozsahu. Stěžovatelka navíc s provozní smlouvou nikdy nesouhlasila, ani ji neschválila příslušnými orgány. Stěžovatelka nemůže být nucena plnit závazky z právního vztahu, jehož obsah neodsouhlasila a nemohla ovlivnit. Navíc žalobce mohl obsah smlouvy přizpůsobit vlastním zájmům, které jsou v rozporu s jejími zájmy.

[15] **Žalovaný** soudu sdělil, že se ke kasační stížnosti nebude vyjadřovat.

[16] **Žalobce** ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s námitkou ohledně povahy provozní smlouvy a přechodu práv a povinností z ní. Tato smlouva je jako celek typovou smlouvou nájemní (resp. pachtovní), neboť VAS mohla na jejím základě majetek nejen užívat, ale též brát užítky z provozování vodovodu a kanalizací v podobě výběru vodného a stočného. Odkázal dále na judikaturu správních i civilních soudů (zejm. již zmíněný rozsudek čj. 26 Cdo 4497/2017-337 a rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2024, čj. 10 As 266/2023-76, či rozsudek krajského soudu dne 18. 1. 2024, čj. 30 A 74/2022-292). Ta vychází z toho, že přímo ve vztahu k majetku s právem hospodaření vstupuje vystoupivší obec do právního postavení pronajímatele tohoto majetku dle provozní smlouvy. Neobstojí ani námitka, podle níž překročení předmětu řízení nebylo důvodem ke kasaci celého rozhodnutí. Nároky stěžovatelky byly projednávány v kontradiktorním správním řízení, kde žádná ze stran nemůže spoléhat na dobrou víru ve správnost rozhodnutí žalovaného. Žalobce dále zpochybňuje tvrzení stěžovatelky, podle něhož krajský soud fakticky potvrdil její nárok. Krajský soud pouze konstatoval, že žalobce byl pasivně věcně legitimován na základě skutkových okolností známých v době rozhodování. Soud se nijak nevyjádřil k důvodnosti samotného nároku. Žalobce upozorňuje i na nesprávné posouzení otázky promlčení v napadených rozhodnutích, kterým se měl žalovaný podle závěru krajského soudu zabývat.

[17] **Stěžovatelka** v replice k argumentaci žalobce k otázce přechodu práv a povinností z provozní smlouvy uvádí, že závěr rozsudku čj. 10 As 266/2023-76 je nedostatečně odůvodněn pouhým odkazem na rozsudek sp. zn. 26 Cdo 4497/2017. V tom se Nejvyšší soud nezabýval otázkou přechodu práv a povinností z provozní smlouvy, ale otázkou placení nájemného. V nynější věci je však podstatná otázka přechodu práv a povinností nikoliv z nájemní smlouvy, ale ze smlouvy provozní. Jelikož otázka přechodu práv a povinností nebyla v daném případě sporná, Nejvyšší soud se jejím věcným přezkumem zabýval pouze omezeně. Proto nelze vyjít ani z rozsudku čj. 10 As 266/2023-76. Z důvodu jeho nesprávných právních závěrů je pak podle stěžovatelky nutné předložit právní otázku k posouzení rozšířenému senátu. Rozdílnost pojmů provozování a užívání ilustruje samotné jednání žalobce, které stěžovatelka popisuje. Opakuje dále argumentaci z kasační stížnosti a

odkazuje též na komentářovou literaturu. Provozování bývá sjednáváno buď pachtem nebo dílem, a pokud je provozní smlouva upravena jiným smluvním typem nežli smlouvou nájemní, pak na ni nelze aplikovat přechod práv a povinností jako by se jednalo o nájemní smlouvu. Podle stěžovatelky obsahuje provozní smlouva ujednání neobvyklá pro nájemní vztah. Závěry rozsudku krajského soudu čj. 30 A 74/2022-292 považuje stěžovatelka taktéž za nesprávné. Ve vztahu ke zrušení rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu pak upozornila stěžovatelka zejména na odůvodněnost své dobré víry ve správnost právních závěrů žalovaného vzhledem k okolnostem případu. Stanovy jsou co do povinnosti svazku vrátit obcím vodohospodářský majetek jednoznačné, a právo stěžovatelky na náhradu za neoprávněně inkasované nájemné co do základu dosud potvrdila řada soudů a orgánů veřejné moci. Ani námitka promlčení nemůže být úspěšná, neboť promlčení v tomto případě nenastalo.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila dva okruhy kasační argumentace. První se týká jejího nesouhlasu se zrušením rozhodnutí žalovaného, resp. směřuje k otázce jeho zrušení pouze zčásti. Druhý okruh kasační námitek se pak týká části napadeného rozsudku, v níž krajský soud dospěl k závěru o pasivní věcné legitimaci žalobce na základě odůvodnění postaveného na tom, že došlo k přechodu práv a povinností z provozní smlouvy na stěžovatelku.

IV.a Překročení předmětu řízení jako důvod ke zrušení (celého) rozhodnutí žalovaného

[21] První z uvedených okruhů kasační argumentace obsahuje dvě oddělitelné námitky. Stěžovatelka v první řadě namítá, že porušení dispoziční zásady ze strany žalovaného nemělo vést ke kasaci žalobou napadeného rozhodnutí. Poukazuje na to, že pokud žalovaný vycházel z rozsudku krajského soudu čj. 29 A 54/2014-314, nelze mu nyní s ohledem na princip právní jistoty klást takový postup k tíži. Stěžovatelka pak byla v dobré víře, že je rozhodnutí žalovaného věcně správné a v souladu s právním názorem krajského soudu.

[22] K otázce tvrzeného nezohlednění práv stěžovatelky nabytých v dobré víře je třeba předeslat, že stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na rozsudek čj. 1 As 94/2011-102, který se však týká přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, u něhož se povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře nejen zákonem výslovně požaduje (§ 94 odst. 4 a 5 správního řádu), ale je svou povahou od soudního přezkumu rozhodnutí kvalitativně zcela odlišné. Přezkumné řízení podle správního řádu má charakter dozorčího prostředku, zatímco správní soudy poskytují ochranu subjektivním veřejným právům (shledá-li soud, že napadené rozhodnutí je nezákonné, pak je jeho povinností takové rozhodnutí zrušit; viz § 78 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[23] S ohledem na výše uvedené východisko je pak zcela nepřipadná i úvaha stěžovatelky o tom, že by krajský soud kladl postup podle předchozího rozsudku téhož soudu žalovanému „k tíži“. Krajský soud v odůvodnění nyní napadeného rozsudku jasně vyjevil, jak je třeba závěry předchozí (žalovaným odkazované) judikatury vykládat a v čem v tomto směru podle něj žalovaný při aplikaci tohoto rozsudku pochybil (viz body 37. a násl. napadeného rozsudku). No tuto konkrétní argumentaci krajského soudu ovšem v kasační stížnosti stěžovatelka reaguje pouze tak, že opětovně cituje část rozsudku čj. 29 A 54/2014-314, a v obecné rovině poukazuje na princip předvídatelnosti soudního rozhodování. I kdyby Nejvyšší správní soud akceptoval východisko stěžovatelky, podle níž krajský soud v napadeném rozsudku závěry své předchozí judikatury „významně moderoval“, je k tomu třeba (v obdobné míře obecnosti) uvést, že podle konstantní judikatury je přípustné, aby senát jednoho krajského soudu vyjádřil nesouhlas s právním názorem zaujatým senátem či krajským soudem jiným (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2024, čj. 9 As 66/2023-72, č. 4615/2024 Sb. NSS, bod 34). Jak již bylo výše zdůrazněno, krajský soud v nyní napadeném rozsudku podrobně vysvětlil, jak na otázku vymezení předmětu daného typu správního řízení (a možnost překročit jeho návrhem daný rámec) nahlíží. Tedy dostal i požadavkům judikatury týkající se možnosti krajského soudu odchýlit se od (své) předchozí rozhodovací praxe. Pro úplnost pak lze dodat, že ve vztahu k otázce vázanosti správního orgánu podaným návrhem vycházel krajský soud i z judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou odkázal (rozsudek ze dne 25. 4. 2023, čj. 8 As 224/2021-182).

[24] Důvodnou pak Nejvyšší správní soud neshledal ani další část téhož okruhu kasační stížnosti, podle níž i pokud by porušení dispoziční zásady mělo být důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného, mělo dojít pouze ke zrušení částečnému. Podle stěžovatelky nebyl důvod ke zrušení té části výroku rozhodnutí žalovaného, kterým bylo přiznáno plnění, ke kterému byl i podle krajského soudu žalobce povinen. Tato část kasační stížnosti (odkazující na judikaturu týkající se možného materiálního náhledu na výrok správního rozhodnutí týkající se dílčích náhrad) totiž přehlíží, že krajský soud v napadeném rozsudku shledal důvodnými i žalobní námitky týkající se nejen stanovení výše nároku (bod 55. rozsudku), ale především i posouzení námitky promlčení uplatněného nároku (bod 56. rozsudku). Za těchto okolností lze podle Nejvyššího správního soudu jen stěží shledávat nezákonnost napadeného rozsudku v tom, že nepřistoupil pouze k částečnému zrušení rozhodnutí žalovaného. Poukazuje-li stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného, že žalobní bod týkající se promlčení by s ohledem na délku promlčecí lhůty nevedl ke zrušení rozhodnutí žalovaného, je k tomu možné dodat, že takový závěr z napadeného rozsudku neplyne. Naopak krajský soud v rámci závazného právního názoru žalovaného výslovně (bez dalšího) zavázal pouze k tomu, aby se námitkou promlčení uplatněnou žalobcem v dalším řízení vypořádal (viz bod 62 napadeného rozsudku). Ostatně v téže části rozsudku krajský soud pro další řízení též připustil možnost změny (rozšíření) návrhu.

[25] Nejvyšší správní soud se tedy s ohledem na výše uvedené samotnou možností rozdělení výroku rozhodnutí žalovaného v dané věci na dílčí výroky (z materiálního hlediska) ani věcně nezbyval. I kdyby se totiž případně úvahy stěžovatelky o možnosti použít odkazovanou judikaturu i na žalobou napadené rozhodnutí ukázaly jako relevantní, v nynější věci by k pouze částečnému zrušení rozhodnutí žalovaného stejně nebylo možno přistoupit. Pro úplnost pak lze nad rámec výše uvedeného dodat, že sama stěžovatelka se v další části kasační stížnosti dosti kategoricky vymezuje vůči odůvodnění napadeného

rozsudku, na jehož základě krajský soud dospěl k závěru o pasivní věcné legitimaci žalobce. Sama tedy v podstatě zpochybňuje základní východiska týkající se možného přiznání bezrozporné části nároku.

IV.b Přechod práv a povinností z provozní smlouvy na stěžovatelku

[26] V rámci druhého okruhu kasačních námitek se pak stěžovatelka vymezuje nikoliv vůči samotnému závěru krajského soudu o tom, že žalobce je pasivně věcně legitimován k jejímu nároku, ale vůči „dílčím úvahám“, které krajský soud k takovému závěru vedly. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by práva a povinnosti z provozní smlouvy přešly na ni.

[27] Z hlediska konstrukce kasační argumentace (a i vzhledem k předchozímu průběhu řízení) se jedná o situaci ne zcela obvyklou a může se jevit, že případné hodnocení ze strany kasačního soudu na věcné posouzení sporné otázky stejně nemůže nic změnit (stěžovatelka souhlasí s tím, že žalobce je pasivně věcně legitimovaný, ale zpochybňuje „pouze“ odůvodnění napadeného rozsudku, které sama označuje za „dílčí“). Nejvyšší správní soud však v dané věci považuje v tomto ohledu za podstatné, že i závěr krajského soudu ve vztahu k nedůvodné žalobní námitce je součástí závazného právního názoru určenému do dalšího řízení pro žalovaný správní orgán. Jak v této souvislosti již výslovně mimo jiné dovodil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41 (bod 47) „*jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu)*“. Za této situace je tak podle Nejvyššího správního soudu namístě, aby se i touto částí kasační argumentace stěžovatelky věcně zabýval, a to i z hlediska hospodárnosti dalšího řízení.

[28] Stěžovatelka v této části kasační stížnosti poukazuje především na to, že ke spornému východisku (o přechodu práv a povinností) krajský soud dospěl pouze s odkazem na judikaturu (především shora již zmíněný rozsudek sp. zn. 26 Cdo 4497/2017). Podle stěžovatelky je ovšem závěr krajského soudu o přechodu práv a povinností z dané smlouvy nesprávný. Upozorňuje na užší vymezení sporné otázky v odkazovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu a zdůrazňuje, že daná smlouva obsahuje širší spektrum práv a povinností (není zde řešena pouze otázka nájmu/pachtu). Jednotlivé části smlouvy jsou od sebe oddělitelné, navíc stěžovatelka jako obec s obsahem dané smlouvy nikdy nevyjádřila předpokládaným postupem souhlas.

[29] K tomuto okruhu kasační argumentace je třeba v prvé řadě uvést, že obsahově téměř totožnou argumentaci již uplatnila stěžovatelka (zastoupená stejným zástupcem) i ve věci, v níž tento soud již rozhodl rozsudkem ze dne 19. 12. 2024, čj. 10 As 48/2024-62. Přestože spor se v dané věci týkal ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem spočívajícím v nečinnosti žalovaného při nezahájení řízení o zrušení povolení k provozování vodovodu a stěžovatelka v daném řízení byla jen jedním z vícero žalobců, otázka, zda na ni přešla práva a povinnosti z provozní smlouvy uzavřené mezi žalobcem a VAS, byla pro danou věc taktéž významná (viz zejména bod 82 a násl. odkazovaného rozsudku).

[30] Nejvyšší správní soud se v odkazovaném rozsudku ztotožnil s posouzením charakteru provozní smlouvy v předchozí judikatuře, byť připustil, že se jednalo o

pokračování

posouzení stručné (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, či bod 33 rozsudku ze dne 14. 8. 2024, čj. 10 As 36/2023-82). Zdůraznil, že v dané věci tedy ani neshledal důvod předložit ji rozšířenému senátu. Dal stěžovateli sice za pravdu v tom, že Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 26 Cdo 4497/2017 přezkoumával otázku přechodu práv a povinností z provozní smlouvy jen omezeně. To ovšem neznamená, že by správní soudy z tohoto rozsudku nemohly vycházet. Zdůraznil mimo jiné, že stěžovatelem popisované konkrétní (faktické) jednání VAS nemá žádný význam pro hodnocení charakteru (typu) provozní smlouvy. 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. Ve vztahu k dané smlouvě a sporné právní otázce pak především uzavřel, že na smlouvu je třeba nahlížet jako na celek. Z hlediska právní kvalifikace se jedná o smlouvu nájemní s prvky jiných smluv. Tyto prvky sdílí právní osud smlouvy nájemní, neboť provozní smlouva nepředpokládá jejich oddělitelnost (viz bod 93 rozsudku odkazovaného rozsudku). 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). Pro úplnost lze dodat, že Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku nezpochybnil ani východisko, podle něhož pro posouzení sporné otázky není relevantní, zda provozní smlouva (ne)byla projednána v orgánech obce ani zveřejněna (viz bod 67 odkazovaného rozsudku).

[31] Od těchto závěrů, které jsou přenositelné i na nyní projednávanou věc, a které komplexně reagují na argumentaci stěžovatelky uplatněnou i v nynější kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchylovat (ostatně podnět stěžovatelky v replice k předložení věci rozšířenému senátu byl reakcí na předchozí rozsudek čj. 10 As 266/2023-81). Lze dodat, že ústavní stížnost proti novějšímu rozsudku čj. 10 As 48/2024-62, již Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 19. 2. 2025, sp. zn. II. ÚS 215/25.

[32] S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že ani tento (druhý) okruh kasačních námitek proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodným.

V. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že žádná z uplatněných kasačních námitek není důvodná, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[34] Výrok o nákladech řízení o kasační stížnosti vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka [žalobkyně b)] ani žalovaný neměli ve věci úspěch, a proto nemají na náhradu nákladů řízení právo. Žalobce a) byl ve věci úspěšný; v souvislosti s řízením o kasační stížnosti mu vznikly náklady spojené se zastoupením advokátem, který učinil v řízení jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti), za který mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč (§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč, zvýšená o DPH v sazbě 21 % na částku 4 114 Kč. Tuto částku je povinna zaplatit žalobci a) stěžovatelka, která podala kasační stížnost, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně 31. března 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu