



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **městys Černá Hora**, se sídlem náměstí Míru 124, Černá Hora, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **"Svazek vodovodů a kanalizací" měst a obcí**, se sídlem 17. listopadu 24, Boskovice, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2022, č. j. JMK 69839/2022, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 2. 2024, č. j. 29 A 66/2022-160,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Radka Ondruše, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím (dále též „napadené rozhodnutí“) žalovaný ve sporném řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítl návrh žalobce, jenž se vůči osobě zúčastněné na řízení domáhal zaplacení částky ve výši 3.496.552,68 Kč s příslušenstvím. Uplatněný nárok žalobce vymezil jako nárok na vydání bezdůvodného

obohacení osoby zúčastněné na řízení vzniklého pobíráním nájemného od společnosti VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s., za užívání vodohospodářského majetku na území žalobce v roce 2019.

[2] V této souvislosti je třeba poznamenat, že osoba zúčastněná na řízení je dobrovolným svazkem obcí založeným v roce 1993 zakladatelskou smlouvou ve smyslu § 20a a násl. zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, jejímž účelem je zabezpečení zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod sdružených obcí a rozvoj vodárenských soustav, kanalizací a čistíren odpadních vod. Podle judikatury (viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, č. 3725/2018 Sb. NSS, a usnesení zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 18. 6. 2020, č. j. Konf 4/2019-60) je tato smlouva veřejnoprávní smlouvou (koordinační) a o nárocích z ní je oprávněn ve sporném řízení rozhodnout správní orgán [v tomto případě žalovaný jako věcně a místně příslušný podle § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu].

[3] Žalovaný se ve svém rozhodnutí primárně zabýval otázkou členství žalobce v osobě zúčastněné na řízení a jeho vázanosti stanovami. Vyšel z toho, že na danou otázku už dalo odpověď řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, které inicioval právě žalobce a v němž žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 11. 5. 2017, č. j. JMK 69009/2017, podle něhož členství žalobce v osobě zúčastněné na řízení vzniklo dne 20. 4. 1993 a nepřetržitě trvalo až do dne 31. 12. 2015. Odvolání žalobce v této věci Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 8. 9. 2017, č. j. MV-30286-22/OD-2016, zamítlo a potvrdilo rozhodnutí žalovaného. Žalobu podanou žalobcem proti rozhodnutí ministerstva zamítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 13. 2. 2020, č. j. 62 A 276/2017-169.

[4] Na základě toho žalovaný dovodil, že pro vypořádání mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení jsou rozhodné stanovy, které byly platné a účinné ke dni vystoupení žalobce z osoby zúčastněné na řízení, tj. stanovy ve znění od 29. 6. 2015, zejména čl. 5.7.2, podle něhož je osoba zúčastněná na řízení oprávněna dále užívat infrastrukturní vodohospodářský majetek, neboť jí žalobce dosud neuhradil vyčíslené finanční nároky související s jeho vystoupením z ní. Právo pobírat nájemné za užívání vodohospodářského majetku od smluvního provozovatele (viz výše) tak má stále osoba zúčastněná na řízení. Žalobce nemá nárok na poměrnou část nájemného či vydání bezdůvodného obohacení za pronajímání vodohospodářského majetku, a proto žalovaný jeho návrh zamítl.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, jenž v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vyšel z toho, že Nejvyšší správní soud po podání žaloby zrušil rozsudek krajského soudu a rozhodnutí Ministerstva vnitra o určení, že žalobce byl od 20. 4. 1993 do 31. 12. 2015 členem osoby zúčastněné na řízení (viz rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2024, č. j. 3 As 74/2020-77).

[6] Touto skutečností byla podle krajského soudu prolomena zásada vázanosti soudu právním stavem existujícím ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Pochybnost o členství byla jedním z důvodů, proč nedošlo k vypořádání mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení. Žalobce v žalobě naznačil, že hypoteticky nemusí být členem osoby zúčastněné na řízení, což by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, ale i na způsob vypořádání.

pokračování

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí Ministerstva vnitra Nejvyšší správní soud zrušil, vychází rozhodnutí žalovaného z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, a proto jej krajský soud zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Rozsudek krajského soudu je nesrozumitelný z důvodu vnitřní rozpornosti odůvodnění. Krajský soud totiž na jednu stranu uvedl, že je třeba prolomit zásadu vázanosti právním stavem ke dni vydání napadeného rozhodnutí, na druhou stranu však uzavřel, že žalovaný vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Není tedy zřejmé, zda se prolomení zásady vztahuje ke skutkovému či právnímu stavu.

[9] Tato věc podle stěžovatele nespadá pod žádnou z judikaturou dovozených výjimek z pravidla upraveného v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle nějž soud při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí.

[10] Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci sp. zn. 3 As 74/2020 až poté, co žalovaný vydal napadené rozhodnutí. Navíc žalobce neuplatnil námitku, kterou by se dožadoval zohlednění skutečnosti, že bylo zrušeno rozhodnutí ve věci určení právního vztahu. Naopak v žalobě uvedl, že řízení ve věci členství není pro věc podstatné. Ke zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra došlo až po uplynutí lhůty k podání žaloby. Pokud však určitá nezákonnost rozhodnutí vyšla najevo až po uplynutí této lhůty a žalobce o ní nemohl bez svého zavinění vědět, mohl uplatnit námitku i dodatečně (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 5. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). To platí i v situaci, kdy ke zrušení podmiňujícího rozhodnutí došlo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby proti podmíněnému rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS). V tomto případě nejde o zrušení podmiňujícího rozhodnutí, nýbrž podkladového rozhodnutí. Vazba mezi podmiňujícím a podmíněným rozhodnutím je však znatelně užší. Z tohoto důvodu lze ke zrušení podkladového rozhodnutí přihlídnout rovněž jen na základě žalobní námítky. Krajský soud proto nemohl přihlížet k vadě z úřední povinnosti.

[11] Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Otázka členství žalobce ve stěžovateli je podstatnou součástí rozhodnutí. Závěr, že žalobce byl členem stěžovatele, byla předpokladem pro to, že žalovaný posuzoval uplatněný nárok dle stanov stěžovatele. Již v návrhu na zahájení sporného řízení přednesl žalobce argumentaci jak pro případ, že by byl členem stěžovatele, tak pro případ, že by jím nebyl. Stejně tak i ve své žalobě poukázal na řízení o kasační stížnosti ve věci členství. Rozsudek krajského soudu je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud musí mít možnost zrušit rozhodnutí kvůli zrušení podkladového či podmiňujícího rozhodnutí. V opačném případě by bylo výsledkem soudního přezkumu aprobevování zjevně nepodloženého a nezákonného rozhodnutí.

[12] Žalobce souhlasí, že rozhodnutí o členství je rozhodnutím spíše podkladovým než podmiňujícím. Toto rozlišení není pro posouzení věci podstatné, neboť výjimka z pravidla obsaženého v § 75 odst. 1 s. ř. s. se vztahuje jak na podkladové, tak na podmiňující rozhodnutí. Ke zrušení podkladového rozhodnutí by musel krajský soud přihlédnout, i kdyby to žalobce v řízení nenamítal (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88, bod 32). Žalobce navíc důležitost otázky členství zmínil. Mohl informovat krajský soud o vydání rozsudku NSS č. j. 3 As 74/2020-77, krajský soud jej však svým rozsudkem předešel.

[13] Žalobce sice v žalobě uvedl, že výsledek řízení o členství není podstatný. To však mýlí v tom smyslu, že žalobci plyne nárok i ze stanov. Pravomocné rozhodnutí o členství tudíž není překážkou k tomu, aby mohl být žalobci přiznán nárok na vydání bezdůvodného obohacení. Je zřejmé, že při koncipování žaloby musel vycházet z existence pravomocného rozhodnutí ve věci členství.

[14] Rozsudek krajského soudu není ani nepřezkoumatelný. Není důležité, zda krajský soud prolomil zásadu dle § 75 odst. 1 s. ř. s. v rovině právní, či skutkové. Podstatné je to, že bylo zrušeno podkladové rozhodnutí.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že vycházel ze skutkového a právního stavu v době svého rozhodování, tj. z existence členství žalobce ve stěžovateli. Shrnuje podstatné skutkové okolnosti nejen této věci, ale i dalších souvisejících věcí – tedy vzájemných nároků žalobce a stěžovatele, včetně vydání bezdůvodného obohacení vzniklého pobíráním nájemného za užívání vodohospodářského majetku za roky 2016 až 2018, 2019, 2020 a 2021; řízení ve všech těchto věcech hodlá žalovaný spojit do společného řízení, které následně přeruší do doby rozhodnutí ve věci žádosti o určení právního vztahu.

[16] Stěžovatel v replice uvedl, že rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2011, č. j. 4 Ads 35/2011-75, na nějž poukázal žalobce, předcházel usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88. Rozšířený senát přitom teprve v tomto usnesení sjednotil praxi tak, že nezákonnost podmiňujícího (podkladového) rozhodnutí zjištěná autoritativně v příslušném řízení může být v řízení před soudem zohledněna, avšak jen k námitce. Pokud žalobce pouze poukáže na související otázku, nejedná se o námitku. Je třeba, aby přímo namítal, že došlo ke zrušení podmiňujícího (podkladového) aktu. To, že žalobce nestihl krajský soud informovat o vydání rozsudku NSS č. j. 3 As 74/2020-77, není podstatné. Vadou napadeného rozsudku je nezákonná aktivita krajského soudu, nikoliv pasivita žalobce. Navíc se jedná o zavádějící tvrzení. Mezi doručením rozsudku NSS č. j. 3 As 74/2020-77 a vydáním nyní napadeného rozsudku uplynuly více než dva měsíce.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

pokračování

Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že nepovažuje rozsudek krajského soudu za nesrozumitelný. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že krajský soud na jednu stranu uvedl, že byla prolomena zásada vázanosti soudu právním stavem ke dni vydání napadeného rozhodnutí, a na druhou stranu zrušil rozhodnutí kvůli nedostatkům ve zjištěném skutkovém stavu. Tato dílčí nepřesnost však nesrozumitelnost rozsudku nezpůsobila. Z jeho odůvodnění je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného kvůli vydání rozsudku č. j. 3 As 74/2020-77, kterým došlo ke změně náhledu na členství žalobce ve stěžovateli.

[20] Vzhledem k tomu, že argumentace stěžovatele vychází z judikatury týkající se řetězení správních aktů, je třeba zdůraznit, že v tomto případě o podmíněné rozhodnutí nejde, což stěžovatel s žalobcem ostatně také připouští. Podmíněný akt totiž nelze bez existence podmiňujícího aktu vůbec vydat (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88, bod 27, a rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2025, č. j. 6 Afs 292/2018-39, bod 38). Nikoliv každé rozhodnutí, na něž navazuje vydání jiného rozhodnutí, lze považovat za rozhodnutí podmiňující v sérii řetězcích se rozhodnutí. Podmiňujícím rozhodnutím je takové, bez něhož nemůže být podmíněné rozhodnutí vůbec vydáno – takové rozhodnutí je podle výslovné právní úpravy nezbytnou podmínkou pro vydání navazujícího (podmíněného) rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2020, č. j. 6 Afs 176/2019-31). Žalovaný však v této věci jistě mohl vydat rozhodnutí o návrhu na vydání bezdůvodného obohacení, aniž by žalobce musel zároveň vyvolat řízení o určení právního vztahu (členství) podle § 142 správního řádu.

[21] Z tohoto důvodu nemůže Nejvyšší správní soud vycházet výhradně z judikatury týkající se aplikace § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. při zrušení podmiňujícího rozhodnutí v průběhu soudního přezkumu podmíněného aktu. Lze ji samozřejmě brát jako inspiraci a potvrzení některých obecných východisek. Proto je také vhodné doplnit, že judikatura se ustálila na tom, že zrušení podmiňujícího rozhodnutí v soudním řízení v zásadě vede i ke zrušení podmíněného rozhodnutí (viz rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 Afs 292/2018-39).

[22] Nejvyšší správní soud nepopírá procesní a obsahovou návaznost obou rozhodnutí správních orgánů týkajících se nyní posuzované věci. V situaci, kdy žalovaný rozhodoval o sporu z veřejnoprávní smlouvy o vydání bezdůvodného obohacení, existovalo pravomocné rozhodnutí, podle něž žalobce byl v přesně stanovené době členem stěžovatele. Tuto právní otázku, tedy zda žalobce byl členem stěžovatele, lze považovat ve vztahu k rozhodnutí o nároku na vydání bezdůvodného obohacení za otázku předběžnou ve smyslu § 57 odst. 4 správního řádu, o které již bylo pravomocně rozhodnuto v samostatném řízení. Žalovaný byl tímto rozhodnutím podle § 73 odst. 2 správního řádu vázán. Je proto pochopitelné, že se v řízení o vydání bezdůvodného obohacení již samostatně nezabýval tím, zda žalobce byl členem stěžovatele, nečinil k této otázce žádná vlastní skutková zjištění ani jejich právní posouzení, nýbrž výslovně vyšel z výroku rozhodnutí vydaného v řízení o určení právního vztahu.

[23] Stěžovatel se domnívá, že zohlednění zrušení rozhodnutí o určení právního vztahu v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci vydání bezdůvodného obohacení brání primárně § 75 odst. 1 s. ř. s., podle nějž je soud povinen při přezkumu správního rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí.

[24] Rozšířený senát v rozsudku č. j. 6 Afs 292/2018-39 (v bodech 44 až 46) potvrdil svůj dřívější závěr vyslovený již v usnesení č. j. 6 As 211/2017-88, podle nějž soud zrušením nezákonného rozhodnutí správního orgánu „pouze“ autoritativně zjišťuje jeho nezákonnost, její důvody nicméně existovaly již v době vydání rušeného rozhodnutí. Jsou-li tyto důvody následně autoritativně tímto způsobem zjištěny, nelze k nim nepřihlédnout. Opačný přístup, tedy že na úkon orgánu veřejné moci nadaný presumpcí správnosti by se hledělo i přes jeho zrušení či změnu pro nezákonnost až do okamžiku tohoto zrušení či změny jako na zákonný, by zakládal právní fikci zákonnosti takového aktu do doby jeho formalizovaného zrušení. S takovou konstrukcí zákon zjevně výslovně nepočítá a není žádného důvodu ji dovozovat ani ze smyslu a účelu soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy či ze znění § 75 odst. 1 s. ř. s. Právě naopak, s ohledem na zásadu vázanosti orgánů veřejné moci zákonem by takový výklad byl zcela nežádoucí. Vytvářel by totiž ochranu pro právní vztahy založené nezákonným aktem orgánu veřejné moci bez ohledu na to, že orgán, který úkon učinil, nepostupoval na základě zákona a v jeho mezích, a tedy v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, přičemž tato nezákonnost byla následně autoritativně zjištěna a její důvody existovaly již v době vydání dotyčného aktu.

[25] Tyto závěry, jakkoliv byly vysloveny u příležitosti posuzování vztahu podmiňujícího a podmíněného rozhodnutí, jsou obecně platné, neboť se týkají povahy rozhodnutí soudu o zrušení nezákonného rozhodnutí.

[26] Lze ostatně poukázat na dřívější právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 25. 7. 2012, č. j. 3 As 18/2012-22. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že skutkový a právní stav, jak je má na mysli § 75 odst. 1 s. ř. s., jsou objektivní kategorie, které existují nezávisle na tom, zda a jak se vyvíjí jejich právní hodnocení. Postup při právním hodnocení skutkového a právního stavu stran věcí rozhodovaných správními orgány a jeho právní důsledky se potom řídí příslušnými procesně právními režimy, a to jednak v rámci správního řízení, jednak v rámci soudního přezkumu ve správním soudnictví. Při těchto posloupných právních hodnoceních skutkového a právního stavu posuzované věci je vždy nutno reflektovat a také respektovat související rozhodné právní závěry, byť příp. i ze samostatně vedených, nicméně obsahově věcně souvisejících řízení. S ohledem na konkrétní okolnosti této věci Nejvyšší správní soud konkrétněji uvedl: *„Je jisté třeba souhlasit s tím, že v situaci, kdy žalovaný při rozhodování v předmětné věci vycházel z tehdy existujícího stavu pravomocného rozhodnutí ve věci blokace řidičského oprávnění žalobkyně, a nebylo mu známo, že žalobkyně podala v dané věci žalobu, měl zato, že rozhoduje v souladu se zákonem. Jestliže však bylo později v návazném přezkumném soudním řízení rozhodnutí, jímž bylo zpravomocněno rozhodnutí ve věci blokace řidičského oprávnění žalobkyně, zrušeno, byl žalovaný tímto právním hodnocením zavázán, stejně jako musel tento právní závěr (toto právní hodnocení) zohlednit i krajský soud při soudním přezkumu v nyní projednávané věcně související věci. Krajský soud přitom nevycházel z jiného skutkového a právního stavu věci, než existoval v době, kdy se žalobkyně dopustila předmětného jednání a kdy bylo rozhodováno o jejích přestupcích, jak tvrdí*

pokračování

stěžovatel, ale toliko z jejich jiného právního hodnocení, a to aktuálně „posledního v řadě“, které nemohl pominout.“ (zvýraznění doplněno NSS).

[27] Z toho vyplývá, že zrušení správního rozhodnutí soudem nelze považovat za změnu skutkového či právního stavu (novotu), jejímž zohlednění v jiném soudním řízení by bránil § 75 odst. 1 s. ř. s., nýbrž za autoritativní zjištění nezákonnosti správního rozhodnutí, která existovala již v době vydání rušeného správního rozhodnutí, a s tím spojené jiné právní hodnocení tehdy existujícího právního a skutkového stavu. Ačkoliv Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci určení právního vztahu (členství) až dnem právní moci rozsudku ze dne 30. 1. 2024, hodnotil přitom skutkový a právní stav existující ke dni vydání rušeného rozhodnutí ministerstva. Právní posouzení tohoto skutkového a právního stavu učiněné Nejvyšším správním soudem proto představuje pouze v řadě (prozatím) poslední posouzení stavu, který existoval před okamžikem rozhodným pro soudní přezkum rozhodnutí žalovaného napadeného v nyní projednávané věci. Zohlednění tohoto posouzení proto není v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s.

[28] Stěžovatel zmiňuje judikaturou dovozené výjimky z § 75 odst. 1 s. ř. s., a to jak pokud jde o zohlednění změny právní úpravy, tak pokud jde o vázanost skutkovým stavem existujícím ke dni vydání správního rozhodnutí. O žádný z těchto případů se v posuzované věci podle něj nejedná.

[29] Stěžovatel nicméně, vedle výše uvedeného, opomíjí § 52 odst. 2 s. ř. s. a judikaturu k němu se vztahující. Podle tohoto ustanovení je soud vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal. V nyní posuzované věci je relevantní druhá věta citovaného ustanovení, neboť rozhodnutí správního orgánu vydané v řízení o určení právního vztahu je „jinou otázkou“, o které již bylo rozhodnuto, a proto byl krajský soud povinen z tohoto rozhodnutí vycházet (nebyl jím však vázán ve smyslu věty první tohoto ustanovení).

[30] Lze shrnout, že zatímco žalovaný byl v posuzované věci rozhodnutím o určení právního vztahu vázán podle § 73 odst. 2 správního řádu, krajský soud byl povinen z něj „pouze“ vycházet podle § 52 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (nebyl však oprávněn jej přezkoumat, a to ani podle § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť proti tomuto rozhodnutí bylo možné podat samostatnou žalobu – ta také podána byla).

[31] Smyslem § 52 odst. 2 s. ř. s. „je zabezpečit obsahovou shodu různých aktů orgánů veřejné moci (tj. veřejné správy i soudů), které se týkají podobné otázky. V právním státě totiž nelze připustit, aby existovala dvě rozhodnutí orgánů veřejné moci, která by z podobných skutkových zjištění činila diametrálně odlišné závěry. Pokud soud takové rozpory zjistí, musí se s nimi náležitě vypořádat a svůj postup patřičně zdůvodnit, jinak se dopouští svévole, která může nabýt až kvality protiústavnosti (viz již cit. 4 As 58/2006). Stejně by ostatně musel postupovat správní orgán, bylo-li by ono odlišné rozhodnutí vydáno ještě během správního řízení.“ (viz rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2024, č. j. 7 As 146/2023-48, bod 36). Obsahovou shodu aktů veřejné moci jako jeden z atributů právního státu reflektuje taktéž judikatura Ústavního soudu (viz např.

nález ze dne 7. 4. 2022, sp. zn. II. ÚS 2765/20, především body 18 a 19). V rozsudku ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006-94, Nejvyšší správní soud poukázal rovněž na to, že pokud je soud vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu, nemůže k takovým rozhodnutím nepřihlížet a odvolávat se na to, že byla vydána po právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Totéž pak musí platit i o rozhodnutích, ze kterých soud podle § 52 odst. 2 s. ř. s. vychází. Potřebu dostát povinností plynoucí z tohoto ustanovení je třeba v případě střetu s pravidlem obsaženým v § 75 odst. 1 s. ř. s. upřednostnit.

[32] Závěry rozsudku č. j. 4 As 58/2006-94 jistě nelze absolutizovat (viz rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2024, č. j. 2 As 321/2023-76, bod 28). Na druhou stranu judikatura na tento rozsudek již několikrát navázala (viz např. rozsudek NSS č. j. 7 As 146/2023-48, bod 35). V rozsudku ze dne 19. 10. 2023, č. j. 10 Afs 104/2023-59, č. 4535/2023 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud obecněji vymezil situaci, v níž musí pravidlo obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s. ustoupit, tak, že v důsledku později vydaného rozhodnutí vzniknou důvodné pochybnosti o tom, zda správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel ze skutečného stavu věci.

[33] Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval případy, kdy jedno správní rozhodnutí obsahově navazovalo na jiné správní rozhodnutí (které představovalo rozhodnutí o předběžné otázce), přičemž ve fázi soudního přezkumu správního rozhodnutí bylo zrušeno správní rozhodnutí, z něž přezkoumávané správní rozhodnutí obsahově vycházelo. Nejvyšší správní soud v těchto případech shledal, že § 75 odst. 1 s. ř. s. nemůže být překážkou, která by bránila zohlednit tuto skutečnost (viz rozsudky ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2011, č. j. 4 Ads 35/2011-75, a ze dne 25. 7. 2012, č. j. 3 As 18/2012-22). V rozsudku ze dne 29. 4. 2008, č. j. 2 Afs 9/2005-158, č. 1624/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil povinnost krajského soudu přihlédnout při přezkumu rozhodnutí o vyměření daně z převodu nemovitostí k rozsudku civilního soudu, kterým byla vyslovena neplatnost kupní smlouvy, na jejímž základě mělo k převodu dojít, byť by civilní soud vydal rozsudek až po vydání napadeného správního rozhodnutí.

[34] Nejvyšší správní soud naopak nemá za to, že by se v rozsudku 17. 2. 2021, č. j. 8 As 53/2019-63, na který poukázal stěžovatel, jakkoliv nepřímě vyjádřil k možnosti zrušení rozhodnutí správního orgánu v důsledku později zrušeného podkladového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku pouze vyšel z toho, že krajský soud založil své rozhodnutí na skutkových pochybnostech, nikoliv na zrušení podkladového aktu (viz bod 28 rozsudku). Jakékoliv obecnější závěry z něj dovodit nelze.

[35] Tyto úvahy lze tedy shrnout tak, že Nejvyšší správní soud se již zabýval skutkově a právně různorodými situacemi, v nichž dovodil, že pravidlo upravené v § 75 odst. 1 s. ř. s. nebrání tomu, aby soud přihlédl k rozhodnutí orgánu veřejné moci, které bylo vydáno až v průběhu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže zpochybňuje zákonnost tohoto rozhodnutí (zpravidla z důvodu nesprávného právního hodnocení skutkové či právní stránky věci).

pokračování

[36] Pokud jde o okolnosti nyní posuzované věci, je třeba zopakovat, že mezi žalobcem a stěžovatelem probíhá několik sporů projednávaných správními orgány (resp. návazně soudy). Za důležitou (přínejmenším výchozí) otázku každého z těchto sporů lze bezpochyby považovat to, zda se žalobce stal členem stěžovatele. Nejinak tomu je v tomto případě. Je totiž zjevné, že otázka členství žalobce ve stěžovateli je určující pro rozhodnutí o vydání bezdůvodného obohacení. Jedná se o předběžnou otázku, která nutně představuje prvotní úvahu, od které se odvíjí posouzení celé věci (a to nejen z hlediska důvodnosti uplatněného nároku, ale též ve vztahu k pravomoci žalovaného, viz níže).

[37] V době vydání rozhodnutí žalovaného byla tato předběžná otázka pravomocně rozhodnuta a žaloba podaná proti tomuto rozhodnutí zamítnuta. Teprve následně (v průběhu řízení o žalobě v nyní posuzované věci) Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 3 As 74/2020-77 zrušil rozhodnutí krajského soudu i Ministerstva vnitra o určení, zda a v jakém časovém rozmezí byl žalobce členem stěžovatele. Nejvyšší správní soud se věcí podrobně zabýval, popsal obecný právní rámec, který je pro případ relevantní. Především však podrobně hodnotil záznamy z jednotlivých zasedání zastupitelstva žalobce a činil z nich zcela konkrétní závěry, které následně aplikoval na jím vymezený právní rámec. Dospěl k závěru, že o vstupu žalobce do stěžovatele mohlo být rozhodnuto pouze na veřejném zasedání zastupitelstva. K takovému hlasování ovšem nedošlo 18. 3. 1993 (jak minuly Ministerstvo vnitra a krajský soud), ale až dne 30. 3. 1993. K podpisu zakladatelské smlouvy však došlo již 23. 3. 1993, a proto se jednalo o absolutně neplatný právní úkon. Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda mohlo dojít ke zhojení tohoto deficitu. Dospěl k závěru, že nikoliv. Proto závěr správních orgánů, že členství žalobce ve stěžovateli vzniklo dne 20. 4. 1993 (zápisem stěžovatele do registru) a trvalo do 31. 12. 2015, není správný (viz zejména body 42 a 48 až 50).

[38] Nejde tedy „pouze“ o to, že by Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra, jak by se snad mohlo z napadeného rozsudku krajského soudu zdát. V tomto je nutné závěry krajského soudu doplnit. Z rozsudku č. j. 3 As 74/2020-77 totiž plyne jasný závěr, že na základě právních úkonů, které považovaly správní orgány v řízení o určení právního vztahu za rozhodné, se žalobce členem stěžovatele nestal (opak by mohl být dovozen v pokračujícím řízení pouze za předpokladu shromáždění nových podkladů a komplexního posouzení otázky vzniku členství žalobce ve stěžovateli založeného na jiných skutečnostech). Konečné posouzení této otázky nelze nyní předjímat. Žalovaný v nyní posuzované věci žádné vlastní dokazování k otázce vzniku členství nevedl, ani se nepustil do vlastního hodnocení této otázky, nýbrž výlučně odkázal na její řešení obsažené v rozhodnutí o určení právního vztahu. Takový postup je zcela pochopitelný v situaci, kdy v době rozhodování žalovaného existovalo pravomocné a pro žalovaného závazné rozhodnutí o této, pro něj předběžné, otázce.

[39] Nejvyšší správní soud je (i s přihlédnutím k zmiňované judikatuře) přesvědčen, že krajský soud zrušením rozhodnutí žalovaného nepochybil. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 3 As 74/2020-77 autoritativně konstatoval nezákonnost rozhodnutí o členství žalobce ve stěžovateli, která byla dána již od vydání tohoto rozhodnutí. V řízení před krajským soudem tak vznikla situace, kdy napadené rozhodnutí se plně opíralo o závěry, k nimž správní orgány dospěly v řízení o určení právního vztahu, které ovšem byly Nejvyšším správním soudem vyhodnoceny jako nesprávné a vydané rozhodnutí z toho

důvodu jako nezákonné zrušeno. V důsledku toho ztratily závěry žalovaného, které jsou podstatným východiskem pro posouzení vzniku nároku na vydání bezdůvodného obohacení, oporu. Krajský soud byl povinen zohlednit právní posouzení skutkového a právního stavu ve věci určení právního vztahu (členství žalobce ve stěžovateli), které bylo učiněno jako poslední v řadě (tj. posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu).

[40] Jakákoliv dogmaticky přísná aplikace § 75 odst. 1 s. ř. s. není namístě, neboť nelze akceptovat, aby soudy v některých sporech mezi žalobcem a stěžovatelem, pro něž je určující právní otázka členství žalobce ve stěžovateli, vycházely z toho, že žalobce byl členem stěžovatele, zatímco v případných dalších sporech, které budou či již byly zahájeny později, vycházely z přesného opaku (žalovaný zmínil, že 11. 4. 2024 u něj bylo zahájeno řízení o vydání bezdůvodného obohacení za rok 2021). Jinak by totiž Nejvyšší správní soud vytvářel ochranu domnělým právním vztahům, jejichž existence byla deklarována nezákonným správním rozhodnutím a které ve skutečnosti nemusí existovat nebo se může lišit jejich obsah. Současně by aproboval navazující rozhodnutí založená na nepodložených (a potenciálně nesprávných) východiscích.

[41] Pokud by krajský soud nemohl přihlédnout k rozsudku NSS č. j. 3 As 74/2020-77, musel by v rámci přezkumu rozhodnutí žalovaného posuzovat nárok žalobce z hlediska stanov stěžovatele ve znění ke dni „vystoupení“ žalobce ze stěžovatele. Stejně by musel postupovat Nejvyšší správní soud v případě podání kasační stížnosti proti jeho rozsudku (případně znovu krajský soud v případě, že by se Nejvyšší správní soud s výkladem stanov podaným krajským soudem neztotožnil apod.). To vše s vědomím, že žalobce nebyl členem stěžovatele (s výhradou odlišného posouzení této otázky v novém rozhodnutí o určení právního vztahu). Kvůli procesnímu ustanovení by tedy musely soudy vyjít z pravděpodobně nesprávného hmotného práva (stanov), což není situace, kterou by bylo možné akceptovat.

[42] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že krajský soud nemohl přistoupit k přezkumu rozhodnutí žalovaného tím způsobem, že by posoudil nárok žalobce pohledem toho, že nebyl členem stěžovatele (tedy navázal na závěr rozsudku NSS č. j. 3 As 74/2020-77). Tím by totiž zcela vykročil z mezí důvodů napadeného rozhodnutí. Jak již Nejvyšší správní soud zmínil, otázka členství je zcela určující. Krajský soud by musel nově posoudit řadu otázek, což mu však nepříslušelo. Úkolem krajského soudu bylo přezkoumat, jak tyto otázky posoudil správní orgán. Bude tedy na žalovaném, aby se zabýval např. tím, zda má vůbec pravomoc rozhodnout o uplatnění nároku na vydání bezdůvodného obohacení, pokud by bylo zjištěno, že se žalobce členem stěžovatele vůbec nestal (k tomu mohou jako inspirace sloužit rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 As 171/2016-51, ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 As 191/2016-50, a ze dne 1. 12. 2016, č. j. 10 As 172/2016-61). Pokud dospěje k závěru, že má pravomoc vydat rozhodnutí, bude muset posoudit, jaké je rozhodné právo (tedy zda lze vycházet ze stanov stěžovatele). V tomto kontextu lze pochopit sdělení žalovaného uvedené ve vyjádření ke kasační stížnosti, že hodlá řízení přerušit a vyčkat na rozhodnutí ve věci určení právního vztahu (členství žalobce ve stěžovateli).

[43] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že rozsudek NSS č. j. 3 As 74/2020-77 byl vzhledem k okolnostem dané věci dostatečným důvodem ke zrušení napadeného

pokračování

rozhodnutí, přičemž § 75 odst. 1 s. ř. s. nebránil krajskému soudu v tom, aby jej v daném řízení zohlednil.

[44] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda mohl krajský soud přihlédnout ke zrušení rozhodnutí o určení právního vztahu bez námítky, popř. zda byla taková námitka uplatněna.

[45] Stěžovatelova argumentace je postavena na usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88, podle nějž lze v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí přihlédnout ke zrušení podmiňujícího rozhodnutí pouze na základě námítky žalobce. Tu lze uplatnit i po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Jakkoliv v dané věci nejde podle stěžovatele o vztah podmíněného a podmiňujícího rozhodnutí, nýbrž o rozhodnutí podkladové, nelze k této otázce přistupovat odlišně.

[46] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentem stěžovatele, že z hlediska požadavků kladených na procesní aktivitu žalobce by neměl být rozdíl mezi přihlédnutím ke zrušení podmiňujícího rozhodnutí a přihlédnutím ke zrušení podkladového rozhodnutí (rozhodnutí o předběžné otázce). Považuje nicméně za potřebné poukázat na upřesnění požadavků kladených na procesní aktivitu žalobce, k němuž došlo v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 Afs 292/2018-39. Ten je stejně jako usnesení č. j. 6 As 211/2017-88 postaven na tom, že ke zrušení podmiňujícího rozhodnutí lze přihlédnout v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí pouze při respektování dispoziční zásady, na níž je soudní přezkum správních rozhodnutí založen. Typickým projevem dispoziční zásady je vymezení žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a to případně i po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Rozšířený senát nicméně akcentoval též situaci, kdy v řízení před krajským soudem žalobce nemůže uplatnit žalobní bod spočívající v tvrzení, že bylo zrušeno či změněno podmiňující rozhodnutí v jiném řízení, neboť k tomu prozatím nedošlo, pouze je vedeno jiné řízení, v němž by k takové skutečnosti mohlo dojít. I v takovém případě musí být žalobce procesně aktivní a soudu sdělit, že podmiňující rozhodnutí může být zrušeno či změněno v jiném řízení. Není totiž povinností krajského soudu, aby z úřední povinnosti zkoumal, zda hypoteticky nemůže být podmiňující rozhodnutí zrušeno či změněno v jiném řízení před tím, než rozhodne o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí (bod 54 rozsudku rozšířeného senátu). Pokud žalobce tuto procesní aktivitu vyvine a krajský soud se následně dozví, ať již od účastníků, nebo z úřední činnosti, že soudní řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí bylo skončeno, rozhodne o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí s ohledem na výsledek řízení o podmiňujícím rozhodnutí, aniž by byl žalobce povinen tuto skutečnost nově namítat. Požadavek na řádné uplatnění žalobního bodu by v této situaci představoval přepjatý formalismus, jestliže žalobce již soud informoval o tom, že probíhá řízení, v němž může dojít k zrušení podmiňujícího rozhodnutí (bod 56 rozsudku rozšířeného senátu).

[47] Žalobce v nyní posuzované věci v žalobě poukázal na to, že o otázce členství bylo pravomocně rozhodnuto správními orgány a žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra byla zamítnuta. Podotkl, že zastává jiný právní názor. Poukázal na to, že podal kasační stížnost, o níž je vedeno řízení před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 As 74/2020.

[48] Nejvyšší správní soud má za to, že žalobce splnil požadavek kladený v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 Afs 292/2018-39 na procesní aktivitu žalobce, kterou je podmíněno

přihlédnutí k následnému zrušení správního rozhodnutí v jiném soudním řízení. Pokud následně krajský soud na základě poznatku získaného vlastní úřední činností zjistil, že o kasační stížnosti již bylo rozhodnuto a jakým způsobem, a přihlédl k tomu při přezkumu napadeného rozhodnutí, neprovinil se proti dispoziční zásadě. K této skutečnosti totiž nepřihlédl bez námítky, nýbrž na základě upozornění (projevu dispoziční zásady) ze strany žalobce na vedení řízení, v němž může být zrušeno klíčové rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž z úřední činnosti čerpal jen poznatek o tom, že v dané věci již bylo rozhodnuto a jakým způsobem. Polemika stěžovatele stran další aktivity či pasivity žalobce, který podle svého tvrzení „hodlal“ namítnout zrušení podkladového rozhodnutí, je ve světle těchto závěrů už nepodstatná.

[49] Kasační soud tedy uzavírá, že krajský soud neporušil § 75 odst. 2 s. ř. s., jestliže přihlédl ke zrušení rozhodnutí o předběžné otázce Nejvyšším správním soudem, neboť tak učinil na základě dostatečné procesní aktivity žalobce.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[51] Co se týká náhrady nákladů řízení, je nutno připomenout, že stěžovatelem je osoba zúčastněná na řízení. Proto je třeba zjistit, na čí straně v řízení o kasační stížnosti vystupuje (viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009-242, č. 2020/2010 Sb. NSS). Je zjevné, že stěžovatel stojí na straně žalovaného, neboť napadl rozsudek, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí.

[52] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Toto právo má naopak procesně úspěšný žalobce, jemuž v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady spočívající v nákladech na zastoupení advokátem. Tyto náklady tvoří odměna zástupce žalobce za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) a dále paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024; viz čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.], celkem tedy 3.400 Kč. Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, patří k nákladům řízení žalobce náhrada daně, kterou je jeho zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Tato částka činí 714 Kč a odpovídá 21 % z částky 3.400 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 4.114 Kč je stěžovatel povinen uhradit k rukám zástupce žalobce (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.) v přiměřené lhůtě 30 dnů.

[53] Jelikož zástupce zastupoval žalobce již v řízení před krajským soudem, nepřebíral v řízení o kasační stížnosti věc znovu, a tudíž mu nenáleží požadovaná odměna ani náhrada hotových výdajů za úkon spočívající v převzetí zastoupení. Tvrzenou poradu s klientem zástupce žalobce nedoložil.

pokračování

[54] Žalovaný v řízení podporoval stěžovatele, neboť ten hájil jeho rozhodnutí. Na tom nic nemění jeho vyjádření, které vyznívá spíše neutrálně. Žalovaný tedy procesně úspěšný nebyl, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá.

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

V Brně dne 15. dubna 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu