



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyň Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, zastoupené Mgr. Tomášem Rosickým, advokátem se sídlem Zrzavého 3259/9, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, za účasti: **I) Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO**, se sídlem Žižkova 1867/93, Jihlava, zastoupený JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem se sídlem Při trati 1084/12, Praha 4 a **II) VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s.**, se sídlem Soběšická 820/156, Brno, zastoupená Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 3. 2025, č. j. 30 A 37/2023-103,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Osoba zúčastněná na řízení I) **je p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 135 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Rosického, advokáta se sídlem Zrzavého 3259/9, Jihlava.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení II) **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je jednou z obcí, které v minulosti ukončily své členství ve svazku obcí - osobě zúčastněné I) (dále také jen „svazek“). Úpravna vody Hosov, dosud náležící svazku, je souborem nemovitostí s příslušenstvím, vůči němuž žalobce vznesl majetkoprávní nárok. O něm rozhodl žalovaný jako správní orgán příslušný k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv rozhodnutím ze dne 22. 2. 2023 tak, že zamítl návrh na určení, že je žalobce vlastníkem Úpravny vody Hosov (dále jen „ÚV Hosov“), a stejně tak návrh, aby svazek nemovitosti vydal, resp. vyklidil.

[2] Žalobce měl žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné proto, že žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav a zohlednil pouze podklady, které podporují zamítnutí návrhu. Vzhledem k tomu, že žalobce ze svazku obcí již vystoupil, nemůže být svazek nadále oprávněným držitelem ÚV Hosov. Rozhodnutí měl také za nepřezkoumatelné, neboť v něm žalovaný neposoudil klíčovou právní otázku, zda jsou stanovy svazku v souladu se zákonem co do vymezení jeho společného a nedělitelného majetku. Obsah stanov nadto nebyl schválen zastupitelstvem žalobce. Žalovaný také zcela pominul významnou ekonomickou roli žalobce ve svazku, včetně jím finančně zajištěné rekonstrukce ÚV Hosov. Žaloba směřovala rovněž proti výroku o nákladech řízení, jejichž přiznanou náhradu měl žalobce za nedůvodně vysokou.

[3] Krajský soud posoudil žalobu jako důvodnou. Vyšel z judikatury kasačního soudu vzniklé z dosavadních sporů mezi svazkem a jeho bývalými členy. Z ní se podává, že stanovy svazku zakládají nárok obce na vrácení vloženého majetku po jejím vystoupení ze svazku s tím, že nárok může být vypořádán pouze smlouvou. Judikatura pak v této souvislosti nově vymezila, že nárok na vrácení majetku ze svazku lze ve správním řízení sporném uplatnit pouze návrhem na nahrazení projevu vůle odpůrce.

[4] Ve vztahu k projednávané věci krajský soud dovodil, že žalovaný rozhodoval na základě nesprávně formulovaného návrhu na zahájení řízení, protože po zásadní změně judikatury již nelze konstitutivně rozhodovat o přechodu vlastnického práva. Petit návrhu žalobce nebyl dostatečně určitý, resp. nezněl na nahrazení projevu vůle k uzavření smlouvy o majetkovém vypořádání. K vydání rozhodnutí neměl žalovaný pravomoc. Rozhodnutí žalovaného proto nemohlo obstát a bylo třeba je zrušit. V dalším řízení bude na žalovaném, aby dal žalobci prostor k úpravě petitu návrhu. Krajský soud dále *obiter dictum* konstatoval, že by věcnému přezkumu beztak jinak bránily rovněž nedostatky odůvodnění, které by napadené rozhodnutí činily nepřezkoumatelným. V tomto ohledu soud preventivně upozornil na jeho jednotlivé vady. Krajský soud dal také stran souladu stanov svazku se zákonem za pravdu žalovanému v tom, že správní orgán není oprávněn posoudit tuto otázku jako předběžnou. Uvedené plyne z ustanovení § 170 správního řádu, podle něhož se na veřejnoprávní smlouvy v tomto ohledu nepoužijí ustanovení občanského zákoníku.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Osoba zúčastněná I) (dále jen „stěžovatel“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhla, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k novému projednání.

pokračování

[6] Stěžovatel především namítal, že krajský soud v rozporu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. překročil uplatněné žalobní body a zpochybnil správnost petitu návrhu na zahájení správního řízení, aniž by to sám žalobce v žalobě činil sporným. Krajský soud nadto nijak nezduvodnil, proč má být právě tento nedostatek důvodem ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Nesprávnost návrhu na zahájení řízení přitom podle stěžovatele nepředstavuje ani vadu, k níž by měl krajský soud přihlížet z úřední povinnosti. Návrh žalobce měl být ostatně žalovaným jako nedůvodný zamítnut, ať by byl jeho petit formulován jakkoli. Plnému věcnému soudnímu přezkumu rozhodnutí žalovaného nestálo nic v cestě.

[7] Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem krajského soudu, podle něhož má být rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Žalovaný předně vyšel ze správného zjištění, že ÚV Hosov doposud nikdy nebyla ve vlastnictví žalobce a žalobce tuto skutečnost ani nerozporoval a potvrzoval ji i svým procesním chováním v průběhu správního řízení. V této souvislosti stěžovatel pro názornost citoval obsah podání žalobce ze dne 26. 5. 2021, v němž žalobce pouze rekapituloval průběh privatizace vodohospodářského majetku uskutečněné přímo do rukou svazku, aniž by bylo jakkoli zpochybňováno vlastnické právo svazku. K otázce platnosti stanov stěžovatel zdůraznil, že žalovaný nijak nepochybil, pokud obsah stanov svazku považoval za závazný i pro správní orgán, který o sporu o nárok z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje. Takový postup je v souladu se závěry judikatury. Platnost stanov je totiž třeba zkoumat v přezkumném řízení, které ovšem v daném případě doposud nebylo zahájeno. S argumenty žalobce se podle náhledu stěžovatele žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal dostatečně, nadto nebyl povinen věnovat se dopodrobna každé dílčí námitce.

[8] Žalobce se s obsahem kasační stížnosti neztotožnil a ve svém vyjádření navrhl, aby ji kasační soud jako nedůvodnou zamítl. Zdůraznil, že pro celou věc zásadní závěry, které přijal kasační soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2023, č. j. 6 As 269/2021-47, byly zveřejněny teprve po vydání rozhodnutí žalovaného a krátce předtím, než žalobce podal žalobu v nyní projednávané věci. Proto nemohly být žalovaným zohledněny a v době podání žaloby ani neplatily za ustálenou judikaturu. Vzhledem k tomu žalobce v řízení před krajským soudem také nemohl napadnout nedostatky zřejmé až v souvislosti s novou judikaturou.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se stěžovatelem potud, že rozhodnutí napadené před krajským soudem bylo plně přezkoumatelné. Nesprávná formulace petitu návrhu na zahájení řízení neměla podle žalovaného na zákonnost jeho rozhodnutí vliv. Krajský soud měl proto rozhodnutí v plném rozsahu přezkoumat i po věcné stránce. Shodně se ke kasační stížnosti vyslovila i zúčastněná osoba II).

[10] Ostatní vyjádření účastníků řízení a repliky k nim již nepřinesly argumentaci významnou pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je

kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté rozsudek krajského soudu přezkoumal podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v rozsahu jeho napadení a uplatněných důvodů kasační stížnosti.

[12] Namítal-li stěžovatel, že krajský soud porušil svým rozsudkem dispoziční zásadu, je nutno mu přisvědčit do té míry, že rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno z důvodu, který žalobce vůbec nenamítal. Pro pořádek je však třeba předně připomenout, že *ratio decidendi* rozhodnutí napadeného kasační stížností představuje aplikace závěrů kasačního soudu z jeho rozsudků ze dne 30. 3. 2023, č. j. 6 As 269/2021-47, jakož i ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 224/2021-182. Z nich vyplynulo, že předchozí praxe rozhodování o nárocích na vypořádání závazků mezi svazkem a jeho vystoupivšími členy byla rozporná se zákonem, neboť úprava sporného správního řízení ve správním řádu ani žádný jiný právní předpis správním orgánům nedává pravomoc uložit účastníkům povinnost k přímému plnění na vypořádání vzájemných práv a povinností. Za modus tohoto zákonem předvídaného vypořádání přitom určily stanovy svazku v článku 12.4 uzavření smlouvy.

[13] S těmito závěry se kasační soud plně ztotožňuje a nemá důvod s nimi polemizovat. Samo hmotné a tím méně procesní právo podmínky vypořádání majetkového podílu obce ve svazku neupravuje. Odkazuje-li pak ustanovení § 50 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, na povinnost upravit tuto otázku ve stanovách, je správní orgán jejich obsahem vázán, tam stanovený smluvní přímus jako formu vypořádání nevyjímaje. Teprve obsah vypořádací smlouvy proto může být právním titulem k samotnému plnění. I kasační soud si je vědom, že se závěry shora zmíněné nové judikatury nemohly již s ohledem na časový sled věcí do rozhodování žalovaného promítnout. Neznačená to však, že by je bylo možné v následném soudním přezkumu pominout. V tomto ohledu nezbyvá než připomenout, že judikatura na rozdíl od právních norem není omezována zákazem retroaktivity a její změna tak působí i nazpět (srov. nálezy Ústavního soudu v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11).

[14] Jak vyplynulo z obsahu správního spisu a z rozhodnutí žalovaného, žalobce se v řízení před správním orgánem příslušným k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv (§ 169 odst. 1 písm. b) správního řádu) domáhal „vydání“ nemovitostí, které ve svém souhrnu tvoří ÚV Hosov. Tímto způsobem žalobce vymezil předmět sporného správního řízení, v němž je správní orgán v duchu zásady dispoziční petitem návrhu na zahájení řízení vázán (§ 141 odst. 7 správního řádu). O takovém návrhu, jímž se žalobce domáhal vydání určité věci, ovšem, jak již shora vysvětleno, žalovaný rozhodnout nesměl.

[15] Podle ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu platí, že „[s]právní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“

[16] Nejvyšší správní soud je v tomto ohledu zajedno s krajským soudem, že samo rozhodnutí (byť zamítavé) o právně nepřípustném návrhu, představuje ve své podstatě překročení pravomoci správního orgánu, v daném případě zákonem nebo na základě zákona aprobovaného způsobu rozhodnutí. Pravomocí právní nauka rozumí právní nástroj, kterým správní orgán realizuje zákonem mu danou věcnou působnost (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo, obecná část*, 9. vydání Praha: C. H. Beck 2016, str. 75). Takovým nástrojem je

pokračování

jednak stanovená forma správní činnosti a v jejím rámci rovněž samotný způsob, jakým lze pravomoc uplatnit (k tomu srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2007, č. j. 8 Ca 224/2005-31). Právě tak je třeba chápat pravomoc v duchu zásady legality, jak je vymezena ve shora citovaném ustanovení.

[17] Nelze opominout, že nedostatek pravomoci správního orgánu může za určitých okolností působit dokonce nicotnost jím vydaného rozhodnutí. Takto závažný následek však může nastat pouze v případech, v nichž je tato vada zjevná a intenzivní. Právě tyto charakteristiky jsou přitom významnější než otázka, zda vadu kvalifikovat jako nedostatek pravomoci, právního podkladu či působnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57). Judikatura tedy shledává nicotnost pouze tam, kde správnímu orgánu chyběla pravomoc absolutně, tedy zcela. Typicky je tomu tak v případech, v nichž právní podklad k určitému postupu správního orgánu vůbec neexistuje, či nebyl-li správní orgán oprávněn postupovat zvolenou formou správní činnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Afs 311/2024-24). V projednávaném případě není pochyb, že žalovaný má pravomoc rozhodnout o sporu stran veřejnoprávní smlouvy a že tak musí učinit správním aktem. Jeho postup v tomto ohledu žádným excesem nebyl. Mimo mantinely svěřené pravomoci se žalovaný ocitl teprve v důsledku volby neodpovídajícího výroku rozhodnutí, jehož nesprávnost odhalila až nedávná změna judikatury kasačního soudu. Nedostatek tedy nelze mít za zcela zjevný ani za dostatečně intenzivní, aby opodstatnil prohlášení rozhodnutí za nicotné. Rozhodnutí žalovaného proto nelze mít než za „toliko“ nezákonné.

[18] Pro projednávanou věc je však podstatné, že nezákonnost rozhodnutí má původ již v předchozím postupu v řízení, neboť tak jak byl návrh podán, neměl být vůbec projednáván, resp. nedostatek přípustnosti návrhu nebyl odstraněn, ač se tak mělo a mohlo stát. Na případ podstatné vady řízení ovlivňující samu zákonnost rozhodnutí ve věci samé pamatuje ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jež krajskému soudu ukládá žalobou napadené rozhodnutí bez jednání zrušit. Jak kasační soud popsál shora, v projednávané věci není pochyb, že rozhodnutí žalovaného takovou vadou trpělo. Obecně přitom platí, že i ve vztahu k těmto vadám je soud zásadně vázán žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Jak ovšem setrvale dovozuje judikatura, brání-li taková vada přezkumu v mezích uplatněných žalobních bodů, je krajský soud oprávněn (a povinen) rozhodnutí zrušit i přes nedostatek odpovídající žalobní námitky (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48). Pokud pak v daném případě správní orgán o věci, jak byla vymezena návrhem na zahájení řízení, vůbec neměl rozhodnout, bylo by sotva možné smysluplně přezkoumat důvodnost žalobních bodů, uplatněných proti takovému rozhodnutí.

[19] Je nutné mít současně na zřeteli, že i když sám zamítavý výrok přímo nespecifikoval důvody, pro které se návrhu nevyhovuje, je třeba jej vždy vnímat ve spojení s obsahem odůvodnění a toho, čeho se navrhovatel ve správním řízení domáhal. Nelze tedy souhlasit s argumentací stěžovatele, že je třeba rozhodnutí přezkoumat věcně s tím, že by žalovaný rozhodl beztak zamítavě, tj. i tehdy, pokud by byl petit předmětného návrhu formulován správně.

[20] Kasační soud je proto toho názoru, že krajský soud postupoval správně, zrušil-li rozhodnutí žalovaného pro podstatnou vadu řízení, i když ji žalobce nenamítl. Kasační námitka, v níž stěžovatel tuto skutečnost krajskému soudu vytkl, je tudíž nedůvodná.

[21] Stěžovatel dále napadal rozsudek jako nepřezkoumatelný s tím, že krajský soud dostatečně nezdůvodnil, proč žalobou napadené rozhodnutí zrušil. V tomto ohledu nelze zcela přehlédnout, že nosné důvody rozsudku jsou formulovány v bodech 25 až 28 odůvodnění poměrně stručně. V bodě 38 rozsudku pak krajský soud stěžejní důvod směřující ke zrušení napadeného rozhodnutí ještě krátce shrnul, byť toliko s odkazem na ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s., aniž by se výslovně přihlásil k postupu podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Tuto konkretizaci by jistě bylo vhodné uvést, nikoli však nezbytné. Důvody zrušení rozhodnutí uvedené v § 76 odst. 1 s. ř. s. jsou ostatně pouze speciální úpravou ve vztahu k důvodu zrušení rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, jak je obecně formulován v § 78 odst. 1 s. ř. s.

[22] Nic to však nemění na tom, že důvody, které krajský soud vedly ke zrušujícímu výroku, jsou z odůvodnění rozsudku dostatečně zřejmé. Podstatnou část argumentace přitom krajský soud převzal toliko s odkazem na klíčovou judikaturu kasačního soudu, aniž by bylo třeba ji obsáhle opakovat. Krajský soud v souladu s ní popsal nedostatek návrhu na zahájení řízení, které předcházelo žalobou napadenému rozhodnutí a vyslovil se k nepřipustnosti jeho vedení. Závěr, že žalovanému k vydání rozhodnutí chyběla pravomoc, připojil krajský soud až v samém závěru odůvodnění, což je sice učinilo méně přehledným, nikterak to však nesnížilo jeho srozumitelnost. Kasační soud je přesvědčen, že napadený rozsudek dostatečně vyhověl požadavkům na kvalitu odůvodnění soudních rozhodnutí (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25). Rovněž kasační námitku nepřezkoumatelnosti proto posoudil jako nedůvodnou.

[23] Pokud jde dále o námitky stěžovatele vůči závěrům (zejm. otázky vlastnictví ÚS Hosov či platnosti stanov svazku), které krajský soud učinil nad rámec důvodu, pro který rozhodnutí žalovaného zrušil, je třeba připomenout, že kasační stížnost tvrdící nesprávné posouzení právní otázky soudem může účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je zbudováno a které jsou jako rozhodovací důvody pro správní orgán závazné (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 As 52/2006-74). Učinil-li tedy krajský soud tyto své úvahy pouze *obiter dictum*, nelze na kasačním soudu žádat, aby se zabýval jejich důvodností.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[25] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, má proto vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložil. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu tak

pokračování

náhrada nákladů řízení spojených s tímto zastoupením. Pro určení výše nákladů spojených se zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobce učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, který je účelně vynaloženým nákladem ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., a sice vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 27. 6. 2025 (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu). Dupliku žalobce ze dne 19. 12. 2025 pak kasační soud jako účelně vynaložený náklad neposoudil, neboť ta v zásadě jen rekapituluje obsah předchozích podání. Za jeden úkon právní služby tedy žalobci náleží mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč (§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu), která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy žalobci za jeden úkon právní služby přísluší částka 5 070 Kč, zvýšená o částku odpovídající sazbě DPH (21 %), celkem tedy 6 135 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen žalobci zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce (výrok II. tohoto rozsudku).

[26] Žalovaný, který v řízení před zdejším soudem podporoval kasační stížnost stěžovatele, procesně úspěšným nebyl a právo na náhradu nákladů tohoto řízení mu proto nenáleží (výrok III. tohoto rozsudku).

[27] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025), ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení II) žádnou povinnost neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jí právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno (výrok VI. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. ledna 2026

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu