



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra, soudce Milana Podhrázkého a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **Městys Luka nad Jihlavou**, se sídlem 1. máje 76, Luka nad Jihlavou, zastoupen JUDr. Boženou Zmátlovou, advokátkou se sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 6. 2025, č. j. 62 A 9/2025-65,

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 o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný, poté co mu věc postoupil Okresní soud v Jihlavě usnesením ze dne 27. 4. 2018, č. j. 8 C 6/2018-96, vedl na základě návrhu Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO (dále též „svazek“) pod sp. zn. OOSČ 777/2018 sporné řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), na nahrazení projevu vůle žalobce s uzavřením „*Smlouvy o majetkovém vypořádání v souvislosti s vystoupením Městysu Luka nad Jihlavou ze Svazu vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO a dohody o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů*“ (dále též „návrh smlouvy“). Žalovaný již jednou ve věci rozhodoval. Jeho rozhodnutí však Krajský soud v Brně zrušil rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 29 A 19/2019-278. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 2. 2024, č. j. 3 As 316/2021-109.

[2] Svazek s ohledem na průběžný vývoj judikatury zaslal žalovanému vyjádření ze dne 6. 6. 2024. V něm upřesnil, že původní návrh svazku obsahuje 4 samostatné nároky stran:

1. nárok svazku na nahrazení projevu vůle žalobce s uzavřením smlouvy o finančním vypořádání dle článku 12.7 stanov (nárok vymezen v článku 5 části II. přílohy č. 1 k žalobě o nahrazení projevu vůle);
2. nárok svazku na nahrazení projevu vůle žalobce s uzavřením smlouvy o majetkovém vypořádání dle článku 12.6 stanov (nárok vymezen s výjimkou článku 5 v části II. a příloh 1 až 6 přílohy č. 1 k žalobě o nahrazení projevu vůle);
3. nárok svazku na nahrazení projevu vůle žalobce s uzavřením dohody o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů dle § 8 odst. 3 zákona 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích) (nárok vymezen v části III. a příloh A.1 a B.1 přílohy č. 1 k žalobě o nahrazení projevu vůle); a
4. nárok svazku na nahrazení projevu vůle žalobce s uzavřením dohody o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích (nárok vymezen v části IV. a příloh A.2 a B.2 přílohy č. 1 k žalobě o nahrazení projevu vůle).

[3] Žalovaný usnesením ze dne 14. 11. 2024, č. j. KUJI 100285/2024, vyloučil řízení o nároku č. 1 a řízení o nárocích č. 3 a 4 ze společného řízení s tím, že o těchto nárocích rozhodne samostatně pod sp. zn. 746/2024 a sp. zn. 747/2024. Nárok č. 3 a 4 dohody o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů vyloučil, neboť zastával názor, že rozhodování v této věci nepatří do jeho pravomoci.

[4] Podáním ze dne 18. 12. 2024 vzal svazek návrh ve vztahu k nárokům č. 3 a 4 zpět. Usnesením ze dne 14. 2. 2025, č. j. KUJI 16302/2025, sp. zn. OOSČ 747/2024 (dále též „napadené usnesení“) žalovaný zastavil dle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu řízení o návrhu svazku na zahájení sporného řízení o nahrazení projevu vůle žalobce (nárok vymezen v části III. a v přílohách A.1 a B.1 přílohy č. 1 k žalobě o nahrazení projevu vůle a v části IV. a v přílohách A.2 až B.2 přílohy č. 1 k žalobě o nahrazení projevu vůle). Rovněž rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

II.

[5] Žalobce podal proti usnesení o zastavení řízení žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud zdůraznil, že usnesením o vyloučení ze společného řízení dle § 140 odst. 3 správního řádu se upravuje vedení řízení před správním orgánem a pokud se při jeho vydání žalovaný pohyboval v mezích předmětu řízení vymezeného návrhem, nelze uvažovat o jeho nicotnosti. Výrok o vyloučení ze společného řízení nepovažoval ani za neurčitý. Z jeho znění nebylo pochyb, co je předmětem řízení pod sp. zn. 747/2024, a co má být ve vyloučené části řízení projednáno. Části řízení přitom nebyly vyloučeny bezdůvodně.

pokračování

[6] K příslušnosti žalovaného k vydání rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu, krajský soud připomněl, že k zastavení řízení došlo z důvodů zpětvzetí žádosti. Jde o procesní usnesení, nikoli o rozhodnutí ve věci samé (o němž žalovaný není příslušný věcně rozhodovat). I když bylo usnesením o zastavení řízení skončeno řízení před správním orgánem, nelze jej považovat za rozhodnutí hmotněprávní. Jelikož vzal svazek svůj návrh zpět, v řízení již nebylo o čem rozhodovat. Pokud žalobce namítal, že měl žalovaný zastavit řízení pro svoji nepřislusnost, krajský soud připomněl, že soud v občanském soudním řízení popřel svou pravomoc a věc postoupil právě žalovanému. Jako alternativa dalšího postupu žalovaného by připadalo v úvahu obrátit se na zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. To však předpokládá rozhodování ve věci samé. Byť tedy žalovaný podle názoru krajského soudu není věcně příslušný k rozhodnutí ve věci, nebrání to zahájení řízení ukončit určitým zákonem předpokládaným procesním způsobem. Usnesení o zastavení řízení proto krajský soud nepovažoval za nicotné. Neshledal pochybení ani při rozhodování o náhradě nákladů řízení.

III.

[7] Proti v záhlaví uvedenému rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Uvedl, že kasační stížnost napadá z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dále v tom, že krajský soud se neřídil „závazným právním názorem Nejvyššího soudu“, který se ve svých rozhodnutích opakovaně vyjádřil k tomu, kdy je správní rozhodnutí nicotné, tj. nulitní a jde o tzv. paakt. Citoval přitom z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 16. 11 2016, sp. zn. 27 Cdo 3949/2015. Důsledkem nezákonného postupu žalovaného i krajského soudu je podle názoru stěžovatele vydání nicotného rozhodnutí. Rovněž namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že vzhledem k jejímu strohému obsahu se nemá k čemu vyjádřit. Již žalobu považoval za zcela nedůvodnou, neboť žalobce nebyl postupem žalovaného zkrácen na svých právech. Žalovaný již jednou v této věci rozhodoval, když mu byla věc postoupena civilním soudem, tudíž zde nelze namítat úplnou absenci věcné příslušnosti.

V.

[9] 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.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že kasační stížnost byla zdůvodněna velmi kuse. Kasační soud ji přesto shledal projednatelnou, neboť obsahovala všechny zákonem předpokládané náležitosti, včetně důvodů kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 s. ř. s. Na tom nic nemění ani to, že ji sám stěžovatel označil jako blanketní. Je věcí posouzení obsahu kasační stížnosti soudem, zda obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti. Byť by se stěžovatel případně domníval, že jeho kasační stížnost není úplná, v případě, že úplná je, může o ní kasační soud věcně rozhodnout. Kasační soud navíc stěžovatele o svém názoru na úplnost kasační stížnosti informoval v odůvodnění usnesení obsahujícího výzvu k zaplacení soudního poplatku ze dne 16. 7. 2025, č. j. 7 As 129/2025-11. V usnesení stěžovateli též sdělil, že považuje-li to za potřebné, může svoji kasační stížnost kdykoli doplnit.

[12] Nejvyšší správní soud se zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek. K nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). S ohledem na to, že stěžovatel námitku nepřezkoumatelnosti vznesl pouze v obecné rovině, zdejší soud ji posoudil v míře obecnosti, v jaké byla vznesena.

[13] Rozsudek krajského soudu požadavkům přezkoumatelnosti dostál. Je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Je z něj patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil ve věci rozhodné skutečnosti a jak na projednávanou věc aplikoval rozhodnou právní úpravu a judikaturu. Vysvětlil, že žalovaný sice nebyl věcně příslušným vydat rozhodnutí ve věci samé, avšak takovým rozhodnutím není usnesení o zastavení řízení v důsledku zpětvzetí návrhu. Takové usnesení je pouze reakcí na zpětvzetí návrhu, resp. na pozbytí podkladu pro vedení řízení a vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z rozsudku jsou plně seznatelné úvahy krajského soudu, je z něj zřejmé, z jakých důvodů krajský soud považoval žalobní námitky za nedůvodné a liché, a proč žalobu zamítl. Rozsudek krajského soudu proto nedostatkem důvodů netrpí. Subjektivní nesouhlas stěžovatele s důvody rozhodnutí nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[14] Kasační stížnost se omezuje na zcela obecné konstatování o nicotném rozhodnutí. Přestože zdůrazňuje, že kasační stížností je napadeno nicotné rozhodnutí, jistě tím nemíní rozsudek krajského soudu, ale právě žalobou napadené rozhodnutí.

pokračování

[15] Podle § 77 správního řádu je nicotné „rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.“. Nicotné je dále „rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu“.

[16] Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplyvá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.

[17] Lze pouze připomenout, že k různým aspektům pojmu nicotnosti se v minulosti vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, zdůraznil, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě „obvyklých vad“ správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V rámci této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky. Nicotnost správního aktu přitom vyvolává jen závažná a zjevná vada (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS).

[18] Nejvyšší správní soud rovněž nepřisvědčil námitce o nezákonném postupu správního orgánu a krajského soudu. Okresní soud v Jihlavě postoupil žalovanému návrh svazku na zahájení řízení. Tím bylo zahájeno sporné řízení, povinností žalovaného bylo řízení vést a o návrhu rozhodnout. Pokud žalovaný vydal procesní usnesení, aniž by meritorně rozhodoval o předmětu řízení a při jeho vydání se pohyboval v mezích předmětu řízení vymezeného návrhem, nelze uvažovat o nicotnosti takového usnesení.

[19] V projednávané věci vzal svazek zpět svůj návrh na nahrazení projevu vůle žalobce s uzavřením dohody o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích. Byl si, shodně jako správní orgán, vědom, že judikatura správních soudů neshledává pravomoc správního orgánu v této specifické věci rozhodovat. I stěžovateli je tato skutečnost známa. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2024, č. j. 3 As 316/2021-109, odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2020, č. j. 2 As 192/2019 - 55, podle kterého „tento druh dohody není veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 a násl. správního

řádu, ale je soukromoprávní dohodou. Jejího uzavření se lze tedy domoci občanskoprávní žalobou.“

[20] Stěžejním tak zůstává, zda i za této situace je správní orgán oprávněn zastavit správní řízení v důsledku zpětvzetí návrhu na jeho zahájení. Podstatné je, že žalovaný v nynějším případě věcně nerozhodoval, nerozhodoval o věci samé. Nečinil závěr o tom, zda je návrh svazku důvodný či nikoli a svým rozhodnutím nemohl případně přímo zasáhnout do práv třetích osob. S ohledem na to, že svazek vzal svůj návrh zpět, žalovanému nezbylo než řízení zastavit dle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu. I když bylo tímto usnesením fakticky skončeno řízení před správním orgánem, nelze jej považovat za rozhodnutí hmotněprávní, jelikož materiálně právní sféru účastníků nijak nezasáhlo. Usnesení o zastavení řízení z důvodů zpětvzetí žádosti není spojeno s meritem věci, reflektuje pouze skutečnost, že žadatel svoji žádost (v souladu s dispoziční zásadou zakotvenou v § 45 správního řádu) vzal zpět a v řízení tak již není o čem rozhodovat. Žalovaný tedy usnesením nerozhodl o hmotném právu svazku ani stěžovatele, respektive o případném zásahu do jeho práv (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2020, č. j. 8 As 188/2018-59). Nijak nereagoval na obsahový požadavek svazku ani jeho nárok neposuzoval, pouze konstatoval, že odpadl procesní předpoklad řízení. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s názorem krajského soudu, že takové rozhodnutí nepředjímá, zda řízení mělo či nemělo být vedeno.

[21] Je třeba doplnit, že žalovaný nemohl řízení zastavit pro věcnou nepříslušnost k projednání návrhu. Správní řád takový postup nezná, žalovaný to v napadeném usnesení sám uvedl (v části „*k námitce ad b)*“). Podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán, správní orgán usnesením odloží dle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu. Žalovaný však tento postup vyžít nemohl, jelikož soud v občanském soudním řízení popřel svou pravomoc a věc postoupil právě žalovanému, čímž jej zavázal k vedení řízení potažmo k iniciování řízení o kompetenčním sporu podle § 1 odst. 2 zákona o rozhodování kompetenčních sporů, které by bránilo projednání věci před soudem (srov. též přiměřeně usnesení zvláštního senátu ze dne 12. 10. 2010, č. j. Konf 127/2009-66). Odkaz na naposledy uvedené usnesení považuje Nejvyšší správní soud za zcela případný pro nyní projednávanou věc. Rovněž v uvedené věci stál zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů před otázkou, zda rozhodovat (stanovit, komu je dána pravomoc ve věci rozhodovat) za situace, kdy byl v mezidobí vzat zpět návrh v řízení, z něž vzešel spor o kompetenci k jeho vedení.

[22] Byť tedy nebyl žalovaný věcně příslušný k rozhodnutí ve věci, nebránila mu tato skutečnost ukončit zahájené řízení zastavením řízení z důvodu zpětvzetí návrhu, jak správně uved krajský soud.

[23] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu a uzavírá, že napadený rozsudek je v souladu se zákonnou úpravou. Neshledal žádné pochybení v posouzení případné nicotnosti žalobou napadeného usnesení. Považuje jej za zákonné a srozumitelné. Zbývá doplnit, že na shora uvedeném nic nemůže změnit obecný poukaz stěžovatele na to, co rozumí nulitou či nicotností správních rozhodnutí ve své rozhodovací činnosti Nejvyšší soud, a které nadto není v rozporu s tím, jak na nicotnost správních rozhodnutí nahlíží

pokračování

správní soudy (jak bylo výše uvedeno). Marginálií pak zůstává upozornění na chybně uvedenou spisovou značku rozhodnutí Nejvyššího soudu, z něž stěžovatel v kasační stížnosti cituje (správně 28 Cdo 3949/2015).

[24] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náklady řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 13. února 2026

David Hipšr
předseda senátu