

Odbor právní
a Krajský živnostenský úřad
oddělení státního občanství a přestupků

DATUM
5.9.2018

OPRÁVNĚNÁ ÚŘEDNÍ OSOBA
Mgr. Durďáková Blanka

ČÍSLO JEDNACÍ
KUZL/19132/2018

SPIS. ZNAČKA
KUSP/19132/2018/PŽÚ

ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Zlínského kraje, odbor právní a Krajský živnostenský úřad (dále jen „krajský úřad“), jako orgán věcně a místně příslušný podle § 67 odst. 1 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, a § 169 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl o návrhu **obce Němčice, Němčice 68, 768 43 Kostelec u Holešova, IČ 002544604** (dále jen „navrhovatel“), zastoupené Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 36, 789 85 Mohelnice, na úhradu vypořádacího podílu v částce 353.867,50 Kč, který požaduje po **Svazku obcí pro hospodaření s odpady – Bystřice pod Hostýnem, Cihelna 1600, 768 61 Bystřice pod Hostýnem, IČ 47934379** (dále jen „odpůrce“), zastoupeného JUDr. Jakubem Dohnalem, PhD., advokátem vykonávajícím advokacii jako společník společnosti ARROWS, advokátní kancelář, s.r.o., IČ 06717586, se sídlem Praha 1, Nové Město, V Jámě 699/1, takto:

I.

Podle ustanovení § 141 odst. 7 správního řádu se návrh navrhovatele na úhradu vypořádacího podílu v částce 353.867,50 Kč odpůrcem zamítá.

II.

Podle § 141 odst. 11 a § 79 odst. 2 správního řádu je navrhovatel povinen zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 4.356 Kč, a to do 3 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí k rukám JUDr. Jakuba Dohnala, PhD., advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět a průběh řízení, podklady, ze kterých krajský úřad vycházel

Krajský úřad obdržel dne 9.3.2018 od Okresního soudu v Kroměříži podstatný obsah spisu předmětného sporu (č.j. 7 C 167/2017) k dalšímu vedení. Prvotní návrh na rozhodnutí sporu byl navrhovatelem směřován právě k Okresnímu soudu v Kroměříži, který ve věci rozhodl dne 14.7.2017 vydáním platebního rozkazu. Tento byl napaden odpůrcem odporem, v důsledku čehož došlo k jeho zrušení. K námitce žalovaného, tj. odpůrce, byla věc předložena Vrchnímu soudu v Olomouci k rozhodnutí o věcné příslušnosti, tedy zda má být spor rozhodován okresním či krajským soudem. Vrchní soud dne 7.11.2017 věc vrátil Okresnímu soudu v Kroměříži bez věcného vyřízení s tím, že okresnímu soudu nepřisoudil pravomoc soudů v dané věci rozhodovat s odkazem na judikaturu, kdy obdobný spor byl

civilními soudy postoupen k řešení správnímu orgánu. Usnesením Okresního soudu v Kroměříži ze dne 8.12.2017 bylo řízení zastaveno s tím, že po právní moci bude věc postoupena Krajskému úřadu Zlínského kraje s odkazem na ustanovení § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Předmětem sporu mezi stranami je vypořádání majetkového podílu při vystoupení člena z dobrovolného svazku obcí.

Svůj požadavek navrhovatel odůvodnil tím, že dne 25.6.2015 vystoupil ze Svazku obcí - právnické osoby odpůrce s účinky k 1.1.2016. Navrhovatel měl za to, že tímto mu vzniklo právo na vypořádání majetkového podílu ve výši 353.867,50 Kč. Dále ve svém návrhu navrhovatel popsal průběh vzájemných jednání mezi ním a odpůrcem a na podporu svých tvrzení předložil příslušné listinné důkazy, tj. zakladatelská smlouva, stanovy svazu, vystoupení člena svazku. Součástí spisu vedeného krajským úřadem je také podstatná část spisu vedeného u Okresního soudu v Kroměříži (jednací č. 7 C 167/2017).

Krajský úřad přípisem ze dne 4.4.2018 vyrozuměl známé účastníky (tj. navrhovatele a odpůrce) o zahájení řízení a jim zaslal usnesení o přerušení řízení (ani jeden z účastníků řízení jej nenapadl odvoláním) z důvodu řešení předběžné otázky, a to negativního kompetenčního sporu, kdy obsahově shodná věc (spor o vypořádací podíl mezi odpůrcem a obcí Lehotice) byla předložena dne 7.3.2018 zvláštnímu senátu zřízenému dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů. Krajský úřad měl za to, že není kompetentní rozhodnout v předmětné věci, kdy nárokový vypořádací podíl v sobě obsahoval také majetkový podíl odpůrce v jím založené společnosti s ručením omezeným, čímž dle názoru krajského úřadu bylo překročeno jeho oprávnění rozhodovat ve věci, neboť již šlo o občanskoprávní spor, nikoliv o spor z veřejnoprávní smlouvy. Zvláštní senát dne 19.6.2018 rozhodl (usnesení č.j. Konf 9/2018), že k rozhodnutí v této věci je příslušný správní orgán, tedy krajský úřad. Rozhodnutí bylo doručeno krajskému úřadu 11.7.2018.

Krajský úřad následně dne 17.7.2018 vyrozuměl účastníky řízení o pokračování v řízení, poučil je o jejich procesních právech a povinnostech, přičemž jim současně umožnil seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Navrhovatel i odpůrce byli současně vyzváni ke sdělení, zda a v jaké výši budou uplatňovat nárok na náhradu nákladů řízení. Oba účastníci řízení se v průběhu řízení vyjádřili k podkladům rozhodnutí (odpůrce využil i práva na nahlédnutí do spisového materiálu vedeného krajským úřadem, a to dne 20.7.2018).

Dne 6.8.2018 obdržel krajský úřad vyjádření odpůrce, který v plném rozsahu setrval na svých tvrzeních předložených již dříve v předmětné věci Okresnímu soudu v Kroměříži (spis č.j. 7 C 167/2017). Dne 17.8.2018 obdržel krajský úřad vyjádření navrhovatele, který také v plném rozsahu setrval na svých tvrzeních předložených již dříve v předmětné věci Okresnímu soudu v Kroměříži (spis č.j. 7 C 167/2017).

Krajský úřad k této rekapitulační části odůvodnění podotýká, že z důvodu procesní ekonomie zde neuvádí doslovný obsah jednotlivých podání, neboť všem účastníkům bylo umožněno se s veškerými podklady rozhodnutí seznámit a krajský úřad tudíž vychází z toho, že jejich obsah je jim znám a navíc to vyplývá i z níže uvedeného.

II. Řešení ostatních procesních otázek

a. Vymezení odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k předmětu řízení

Předmět tohoto sporného řízení byl určen návrhem navrhovatele. Krajský úřad jako příslušný správní orgán je obsahem návrhu vázán a může se zabývat pouze otázkami a skutečnostmi,

kteřé jsou součástí předmětu řízení nebo s ním bezprostředně souvisejí. Krajský úřad v této souvislosti konstatuje, že předmětem návrhu, kterým bylo zahájeno toto sporné řízení, a tedy i předmětem tohoto řízení, je povinnost vydat majetkový podíl v penězích.

b. Pravomoc krajského úřadu vést toto řízení

Odpůrce v průběhu řízení před okresním i krajským soudem opakovaně zpochybnil pravomoc krajského úřadu vést toto sporné řízení. K těmto námitkám uvádí krajský úřad následující:

Podle § 141 odst. 1 správního řádu řeší ve sporném řízení správní orgán spory z veřejnoprávních smluv.

Podle § 160 odst. 1 správního řádu mohou stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.

Podle § 160 odst. 6 správního řádu mohou územní samosprávné celky vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon.

Podle § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhoduje spory z veřejnoprávních smluv příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností.

Konečně podle § 182 odst. 2 správního řádu se ustanoveními tohoto zákona řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů.

Spor, který je předmětem tohoto řízení vyplývá ze zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku obcí uzavřené dne 3. 6. 1993 podle § 20a odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění platném v době uzavření této smlouvy a stanov schválených téhož dne ve znění pozdějších změn (poslední ze dne 9.12.2014). Součástí této veřejnoprávní koordinační smlouvy (§ 160 správního řádu), uzavřené na základě právě uvedených zvláštních zákonů, na jejímž základě vznikl odpůrce, jsou též stanovy. Klíčovým je pak čl. VIII. odst. 2 stanov, ke kterému se krajský úřad podrobněji vyjádří níže, v souvislosti se zpochybněním své pravomoci však na tomto místě krajský úřad uvádí pouze tolik, že jeho pravomoc je založena výše uvedenými ustanoveními správního řádu, neboť spor, o který v tomto řízení jde, vyplývá ze smlouvy, jejímiž smluvními stranami byly (jsou) obce, a která naplňuje definici koordinační veřejnoprávní smlouvy uzavřené v samostatné působnosti obcí, které jsou jejími smluvními stranami, přičemž možnost uzavřít takovou smlouvu vyplývala z výše uvedených zvláštních zákonů. Byť samotná smlouva nebyla v době svého vzniku označena coby veřejnoprávní, dle platné legislativy je nutno ji jako takovou to posuzovat. Ust. § 151 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů stanoví, že svazky obcí podle tohoto zákona jsou dobrovolné svazky obcí, které byly dobrovolnými svazky obcí ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Tentýž zákon v § 50 uvádí povinné náležitosti stanov, jež jsou přílohou smlouvy o vytvoření svazku.

Veřejnoprávní povaha smluv o založení dobrovolného svazku obcí byla judikována Městským soudem v Praze v rozsudku ze dne 29.6.2017 č.j. 11 A 148/2015 – 83: „...dobrovolný svazek obcí je specifickou právnickou osobou která je svou povahou veřejnoprávní, tudíž je i jeho zakladatelská smlouva veřejnoprávní smlouvou koordinační a vztahy mezi jeho členy, ač by se jednalo o vztahy ryze majetkové, jsou vztahy

veřejnoprávními. Koordinačními veřejnoprávními smlouvami dle § 160 s.ř. mohou být dle názoru soudu i smlouvy, které zakládají právnickou osobu veřejného práva.“ (obdobně Městský soud v Praze rozsudek č.j. 9A 186/2015 – 148 ze dne 30.10.2017)

Obdobné spory byly také řešeny ohledně otázky, zda veřejnoprávní smlouva může obsahovat jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní rovinu. V této věci bylo zvláštním senátem Nejvyššího správního soudu judikováno v rozhodnutí č.j. Konf. 13/2012 – 7: *„Ujednání o bezúročné půjčce sjednané mezi účastníky ve smlouvě o vzniku závazku veřejné služby podle § 19 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, je třeba podřadit pod § 657 a násl. občanského zákoníku pojednávající o smlouvě o půjčce. Spor o vrácení bezúročné půjčky je tak sporem vyplývajícím ze soukromoprávního vztahu, který náleží rozhodovat soudům v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o.s.ř.).“*

V tomto případě byla však řešena půjčka, která sice byla dohodnuta v rámci veřejnoprávní smlouvy, avšak bylo konstatováno, že smlouvu je třeba posuzovat jak v celém jejím rozsahu, tak v jednotlivých částech, přičemž zde byla půjčka oddělitelnou částí veřejnoprávní smlouvy.

Dále bylo zvláštním senátem Nejvyššího správního soudu č.j. Konf. 10/2015 judikováno: *„Sporem z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směřovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“*

Z uvedeného je zřejmé, že u veřejnoprávní smlouvy je nutno zkoumat, zda obsahuje také soukromoprávní prvky. Ty judikatura dovodila např. v případě půjčky či nájemného z nevypořádaného majetkového podílu (usnesení Krajského soudu v Brně č.j. 54 Co 480/2014 – 226). V tomto případě je v souladu s ust. § 50 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, součástí stanov (jež jsou nedílnou součástí smlouvy o založení svazku) ustanovení o vypořádání majetkového podílu. Není možné tedy v tomto případě hovořit o soukromoprávním prvku zakladatelské smlouvy, když tato v sobě danou část integruje na základě zákona, coby svou povinnou náležitost.

Při zkoumání skutkového stavu však bylo krajským úřadem zjištěno, že obsahem požadovaného vypořádání je také majetkový podíl ve společnosti s ručením omezeným, jejímž jediným společníkem je odpůrce. Krajský úřad měl za to, že tímto byl veřejnoprávnímu vztahu mezi odpůrcem a navrhovatelem dodán výrazný soukromoprávní prvek. Z tohoto důvodu byl zahájen negativní kompetenční spor.

Na základě podnětu ze strany krajského úřadu byla otázka pravomoci rozhodovat tento spor řešena zvláštním senátem zřízeným zákonem č. 131/2000 Sb. Ten dovodil (shora uvedené usnesení č. j. Konf. 9/2018) pravomoc krajského úřadu rozhodovat v této věci i přes přítomnost soukromoprávního prvku, kterým je odpůrcem založená společnost s ručením omezeným. Aby se jednalo o nárok, o němž by nebyl oprávněn rozhodnout správní orgán rozhodující spory z veřejnoprávních smluv, muselo by z jejich tvrzení vyplývat, že takový nárok nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami. To však v projednávaném případě dle názoru soudu není splněno. Vypořádání majetkového podílu je veřejnoprávním institutem, který je ze zákona součástí stanov, jež jsou součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí.

S ohledem na citovanou legislativu i judikaturu je krajský úřad příslušným k rozhodnutí daného správního sporu ve smyslu ustanovení § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu.

III. Odůvodnění rozhodnutí o návrhu

Jak již uvedl krajský úřad výše, předmět tohoto sporného řízení byl určen návrhem navrhovatele, krajský úřad jako příslušný správní orgán je obsahem návrhu vázán. Předmětem návrhu byl požadavek navrhovatele, aby mu odpůrce vydal majetkový podíl (v daném případě ve výši 353.867,50 Kč), který mu dle jeho názoru náleží při vystoupení ze svazku.

Svůj nárok dovozuje navrhovatel z veřejnoprávní smlouvy o založení odpůrce ve spojení se stanovami.

Z obsahu spisu, jenž byl krajskému úřadu doručen, vyplývá, že v průběhu řízení před soudy prvního a druhého stupně činili účastníci postupně svá jednotlivá vyjádření, ze kterých (ač jsou v jednotlivých případech i poměrně obsáhlá) ve vztahu k předmětu řízení tak, jak je vymezen, vyplývají následující skutečnosti, které jsou rozhodné k posouzení důvodnosti návrhu, a o kterých není mezi hlavními účastníky sporu:

1. Navrhovatel spolu s dalšími 59 obcemi založil dne 3.6.1993 dobrovolný svazek obcí (odpůrce), kdy došlo k uzavření zakladatelské smlouvy podle ust. § 20a odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění platném v době uzavření smlouvy, a téhož dne byly schváleny také stanovy svazku, jež byly posléze upravovány (poslední změna byla schválena dne 9.12.2014). Svazek obcí vznikl z potřeby řešit problém uložení odpadu po přijetí zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, a možností skládkování na nezabezpečených skládkách.

2. V souladu s ust. článku IV. platné verze stanov je každý člen svazku obcí povinen k platbě členského příspěvku ve výši 10 Kč za každou fyzickou osobu, která je v obci hlášena k trvalému pobytu, dále je povinen nést poměrnou část nákladů svazku stanovenou v přepočtu na jednoho svého občana a nově přijímaní členové jsou povinováni také k úhradě vstupního vkladu ve výši 600 Kč na jednoho občana.

3. Členství navrhovatele v odpůrci skončilo na jeho žádost ke dni 1.1.2016.

4. Z ustanovení čl. VIII. odst. 2 platných stanov plyne: „*Vystupující člen nemá nárok na vrácení členského příspěvku ani na vypořádací podíl z majetku svazku a nese závazky z jeho předešlého členství, které vznikly ke dni vystoupení.*“

Pravidla pro dokazování ve sporném řízení jsou stanovena v § 141 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán vychází ve sporném řízení z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.

Krajský úřad na základě stavu věci, který byl v mezích tohoto ustanovení ve věci zjištěn, dospěl k závěru, že návrh navrhovatele není důvodný a rozhodl se mu nevyhovět.

Krajský úřad má za nesporné, že došlo k řádnému založení a vzniku dobrovolného svazku obcí, jež je v tomto případě odpůrcem, kdy navrhovatel byl jedním z jeho zakládajících členů. Svazek byl založen dle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, kdy postavení svazku, jeho vznik a zánik upravoval zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Později přijatý zákon č. 128/2000 Sb., o obcích zachoval možnost obcí zakládat svazky obcí s tím, že za svazky

obcí podle tohoto zákona označil také svazky obcí, které byly dobrovolnými svazky obcí ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Smlouva o založení dobrovolného svazku je ve smyslu ustanovení § 160 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, smlouvou veřejnoprávní.

Dále je mezi stranami (tj. navrhovatelem a odpůrcem) nesporný fakt, že došlo k vystoupení navrhovatele ze svazku obcí. Spornou je skutečnost, zda existuje či neexistuje nárok na majetkové vypořádání ve prospěch vystoupivšího člena.

Nedílnou součástí zakladatelské smlouvy odpůrce jsou stanovy. Povinnou součástí stanov dle zákona o obcích musí být ustanovení o vypořádání majetkového podílu. Zakladatelé odpůrce, mezi nimi i navrhovatel, schválili v roce 2011 změnu stanov, platící v této části doposud, kdy dle ustanovení čl. VIII. nemá vystupující člen nárok na vypořádací podíl.

Zákon o obcích určuje, že stanovy musí obsahovat podmínky vypořádání majetkového podílu. Nestanoví však, že by stanovy musely obsahovat způsob výpočtu majetkového podílu, či snad podmínky, za jakých lze nárok na podíl uplatňovat.

„Zákon nestanovuje pravidlo, jak podrobně musí být podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj a jak podrobně musí být ve stanovách upraveno vypořádání majetkového podílu.“ (VÁŇA, Luboš. § 50 [Předmět činnosti svazku obcí]. In: VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 285. ISBN 978-80-7179-597-1.)

Strany zakladatelské smlouvy se tak v rámci smluvní volnosti dohodly, že způsob vypořádání majetkového podílu je ten, že na něj není nárok, je tedy nulový.

Pokud by účelem a cílem zákona bylo obligatorní stanovení povinnosti vyplacení vypořádacího podílu, pak by zakotvoval také např. minimální hranici či způsob výpočtu pro případ, že se smluvní strany nedohodnou či opomenou takovéto ustanovení do smlouvy o vytvoření svazku či stanov zakotvit. Zákon však pouze hovoří o „vypořádání majetkového podílu“. Z tohoto lze usuzovat, že vůlí zákonodárce bylo ponechat na zvážení členů dobrovolného svazku obcí, jakým způsobem upraví vypořádání majetkové účasti ve spolku při vystoupení člena včetně možnosti nárok na vypořádací podíl vyloučit. Obdobně také předchozí právní úprava, kdy zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, za jehož účinnosti byl svazek založen, odkazoval v oblasti úpravy postavení svazku na zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, kdy dle ustanovení § 20h odst. 1 bylo obligatorní součástí stanov ustanovení o úpravě majetkových poměrů. Ani zde zákonodárce neurčoval, do jaké míry má být úprava majetkových poměrů řešena. Lze usuzovat, že zákonodárce vždy dával svazkům obcí vysokou míru autonomie v oblasti řešení otázky uspořádání majetkových poměrů, zejména pak při vystoupení člena ze svazku. V době založení odpůrce pravidla vypořádání majetku při vystoupení člena ze svazku ve stanovách řešena byla, ke změně došlo za účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení. K tomu blíže dále.

Pokud tedy zákonodárce nestanoví, jak podrobná pravidla vypořádání majetkového podílu musí stanovy obsahovat, pouze zakotvuje povinnost, aby bylo určeno, jak se při zániku členství majetkové poměry uspořádají, je zcela na vůli stran, do jaké míry a v jaké výši vypořádací podíl stanoví, a to včetně možnosti stanovení nulového vypořádacího podílu. Navrhovatelem namítanou neplatnost stanov v této části je tedy nutno odmítnout, neboť stanovy vyhovují požadavku zákona a obsahují všechny zákonem požadované náležitosti.

Správní řád stanoví v ust. § 170, že nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku s uvedenými výjimkami. Na základě toho je možno aplikovat na tento konkrétní případ zásadu smluvní volnosti, tedy smluvní strany si mohou jednotlivá ustanovení, která nejsou dána zákonem kogentně upravit libovolným způsobem. Jestliže v tomto případě stanovy, jež byly schváleny dobrovolně členy

svazku obcí, určují, že vypořádací podíl vystupujícímu členu nenáleží, pak není právní nárok na určení jeho výše a povinnosti výplaty ze strany odpůrce.

Dále je možno aplikovat subsidiárně občanský zákoník v tom směru, že pokud správní řád nedává odpověď na otázku bližšího určení právní povahy institutu vystoupení ze svazku obcí a vypořádání majetkových poměrů, pak institutem, který je vystoupení ze svazku obcí nejbližší, je v oblasti občanského zákoníku výpověď smlouvy (ust. § 1998, občanský zákoník), kdy tato zaniká s účinky ex nunc, tedy k okamžiku účinnosti výpovědi. Z toho plyne, že zanikne-li závazek výpovědí, nejsou plnění poskytnutá a přijatá před jeho zánikem bezdůvodným obohacením a není třeba si je vzájemně vracet.

„Určujícím definičním znakem výpovědi je především zánik trvalého závazku s účinky ex nunc, tedy do budoucna; nejde o zrušení závazku od samého počátku (ex tunc), jako je tomu u odstoupení od smlouvy... Výpověď se závazek (ani smlouva) zpětně nezrušuje. Výpověď ústí v prosté nepokračování závazkového vztahu.“ (ŠILHÁN, Josef. § 1998 [Podmínky výpovědi]. In: HULMÁK, Milan, PETROV, Jan, LAVICKÝ, Petr, DVOŘÁK, Bohumil, ŠILHÁN, Josef, DÁVID, Radovan, RICHTER, Tomáš, LASÁK, Jan. Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1173. ISBN 978-80-7400-535-0.)

Dále je nutno přihlídnout v oblasti občanského zákoníku (ust. § 3 odst. 2 písm. d) k zásadě pacta sunt servanda (smlouvy mají být dodržovány). K tomuto se vyjádřil také Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 11.10.2017, č.j. 28 Cdo 4895/2016: *„Obsahem závazku dlužníka je povinnost splnit to, co bylo dohodnuto, s tím, že přijatý závazek může být změněn pouze dohodou (§ 516 odst. 1 obč. zák.). Smlouvy je třeba dodržovat (pacta sunt servanda) a smluvní strany jsou povinny smlouvu plnit, i když se plnění pro některou z nich stalo nevýhodným. Respektování uvedené zásady je součástí právní jistoty a ochrany důvěry účastníků právních vztahů v právo jakožto definičních znaků právního státu.“*

Lze tedy dovodit, že pokud si strany dohodly ujednání o nulovém vypořádacím podílu při vystoupení z osoby odpůrce, pak toto ujednání musí být dodrženo, byť si následně jedna ze stran uvědomila, že je to pro ni nevýhodné.

Navrhovatel uvedl, že dle ust. § 38 zákona č. 250/2000Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, svazek obcí hospodaří s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku obcí jeho členské obce a dále s majetkem, který získal svou vlastní činností. Majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce. Orgány svazku obcí s ním mohou nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na ně členská obec přenesla podle stanov svazku obcí. V tomto případě navrhovatel vkládal do majetku svazku obcí finanční prostředky, nedocházelo ke vkladům nemovitého majetku. Finanční prostředky byly vkládány ve výši určené stanovami, a to za účelem zajištění fungování svazku a naplnění jeho účelu. Plynutím času a úhradami nákladů na zajištění svozu odpadů docházelo průběžně ke konzumaci vložených členských příspěvků.

K tomuto obdobně:

„Můžeme tedy konstatovat, že svazek obcí má majetek, který můžeme členit do dvou skupin. Za první je to majetek, který do svazku vložili jeho zakladatelé, tedy obce, Tento majetek zůstává ve vlastnictví obce. S takovým majetkem mohou orgány svazku obcí nakládat jen v souladu s majetkovými právy, která na ně členská obec přenesla podle stanov svazku obcí. Stanovy svazku obcí mohou určit pravidla pro nakládání s majetkem svazku obcí, který pochází od zakládajících členů... Druhou skupinou majetku je majetek, který vznikl v průběhu existence svazku obcí. Takovýto majetek je ve vlastnictví svazku obcí jakožto

právnícké osoby.“ (VÁŇA, Luboš. § 49 [Svazek obcí]. In: VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 281. ISBN 978-80-7179-597-1.)

Tedy majetek vložený obcí do svazku obcí zůstává v majetku obce, ale pokud, jako v tomto případě, dochází k jeho konzumaci za účelem zajištění provozu svazku, pak nelze říci, která část peněžitých prostředků od jednotlivých členů byla spotřebována a jak.

Krajský úřad z podkladových materiálů zjistil, že odpůrce je jediným společníkem společnosti Skládky Bystřice, s.r.o., IČO 26227959, založené roku 2000.

Dle zakladatelské smlouvy (čl. III.) a stanov v účinném znění (čl. II) je předmět činnosti svazku definován takto: „Vytvoření svozové oblasti pro svoz domovního odpadu a založení a provozování skládky domovního odpadu pro tuto svozovou oblast“. Svazek obcí v souladu s uvedeným předmětem své činnosti vybudoval skládku odpadu Bystřice (provoz zahájen 1.2.1995) a následně v roce 2000 založil společnost .A.S.A. Skládky Bystřice, s.r.o. (IČO 26227959) a veškerý majetek související se skládkou, jenž byl do této chvíle majetkem Svazku obcí vložil coby nepeněžitý vklad ve výši 23.029.000 Kč do nově založené společnosti s ručením omezeným s názvem .A.S.A. Skládky Bystřice (současný název je Skládky Bystřice, s.r.o.). Tento vklad tvoří spolu s peněžitým vkladem společnosti .A.S.A. International Holding GmbH, co by druhým společníkem (od roku 2017, kdy došlo k odkupu podílu, však má s.r.o. pouze jediného společníka, jímž je Svazek obcí) ve výši 20.000 Kč, základní kapitál předmětné společnosti. Zřejmě v návaznosti na tuto skutečnost (dle stanov doložených v Registru svazků obcí Zlínského kraje) došlo ke změně stanov Svazku obcí, a to 20.11.2001, kdy bylo změněno ustanovení o vypořádacím podílu, a to do znění platného v současné době, kdy vystupující člen nemá nárok na vrácení členských příspěvků ani vypořádací podíl z majetku svazku. Do uvedeného data obsahovaly stanovy odpůrce ustanovení o nároku na vypořádací podíl a také způsob jeho výpočtu. Po založení s.r.o. se členové Svazku obcí dobrovolně a s plným vědomím usnesli na změně stanov, již byl vyloučen nárok vystupujícího člena na vypořádací podíl.

Je zde tedy souvislost, kdy před založením s.r.o. disponoval odpůrce prostředky k případnému vyplacení vypořádacího podílu vystupujícímu členu. Ve chvíli založení s.r.o. a vložení prostředků do této společnosti nedisponuje již svazek prostředky k vyplacení vypořádacích podílů a hospodaří již jen s nutně nezbytnými prostředky pro zajištění svého provozu.

Navrhovatel navrhl vypočítat výši vypořádacího podílu tímž způsobem, jako by docházelo k likvidaci svazku, resp. podobným způsobem, jako byl způsob výše vypořádacího podílu stanoven v původních stanovách svazku obcí z roku 1993 (čl. V. odst. 11: „Člen svazku, který požádá o zánik členství vystoupením má nárok na vypořádací majetkový podíl, který mu bude vyplacen do 30 kalendářních dnů po schválení roční účetní uzávěrky členskou schůzí svazku.“ Čl. X. odst. 4: „Vypořádací podíl se vypočte z roční účetní závěrky, a to z hodnoty majetku svazku po odečtení všech členských vkladů. Výše je přímo úměrná počtu trvale bydlících obyvatel všech členů svazku se stavem ke dni schválení roční účetní uzávěrky“). Tento způsob však není možné použít z několika důvodů - jednak nedochází k likvidaci svazku, kdy je potřeba a nutnost rozdělit veškerý zbylý majetek a v tomto případě stanovy počítají s nutností vypořádat všechny závazky svazku a pak teprve je možno majetek rozdělit mezi členy a jednak není možný postup podle ustanovení stanov, které bylo v roce 2001 zrušeno a nahrazeno ustanovením novým, podle něž nemá vystupující člen nárok na vypořádání majetkového podílu ani na vrácení členských vkladů. I podle původního znění stanov nebyl nárok vystupující obce v takovém rozsahu, jako nyní navrhuje navrhovatel. Původní stanovy počítaly s vypořádáním, jak uvedeno výše, tedy po odečtu

všech členských vkladů, návrh navrhovatele jde za hranici všech verzí stanov, a tedy vůle zakladatelů včetně něho samého.

Výpočet vypořádacího podílu rovnajícího se podílu likvidačnímu není možný, neboť při likvidaci svazku by muselo dojít k rozdělení veškerého majetku, ale při vystoupení jednoho z členů, funguje svazek dále a dále pro zbylé členy zajišťuje svoz odpadů. Při likvidaci by došlo nejprve k vyrovnaní veškerých závazků svazku (ne jen splátek úvěru na konkrétní rok, jak vyplývá z rozpočtu, ale celé výše úvěru), vyzvání všech věřitelů odpůrce k přihlášení pohledávek, provedení komplexního rozboru hospodaření a teprve následně by došlo k rozdělování likvidačního zůstatku mezi členy svazku. V okamžiku likvidace je majetek právnické osoby v danou chvíli pro tuto coby zanikající nepotřebný, proto se rozděluje mezi zbývajících členy. Avšak ve chvíli, kdy svazek dále funguje, jen se snižuje počet jeho členů, není aplikovatelný postup obdobný likvidaci, kdy takovýto by naopak k likvidaci společnosti vést mohl.

Svazek (odpůrce) schvaluje svůj rozpočet jako vyrovnaný či schodkový (rok 2018), kdy při výši příjmů (v roce 2018 ve výši 1 tis. Kč) a výdajů (v roce 2018 ve výši 4,9 mil. Kč) je možno předpokládat, že při vystoupení jedné a případně více obcí by vyplácení vypořádacího podílu navrhovatelem uvedeným způsobem, bylo pro svazek likvidační. Zřejmě právě z tohoto důvodu se členové svazku v roce 2001 dobrovolně usnesli na změně stanov, aby zabránili vyplácení podílů, kdy by tento postup mohl vést k likvidaci společnosti, neboť by se za tímto účelem musela zadlužit, což by mohlo vést až k její insolvenční.

Navrhovatel argumentoval dále nerovným postavením členů svazku, kdy člen, který vystoupí, nemá nárok na vypořádací podíl, zatímco při likvidaci svazku bude mít člen právo na podíl na likvidačním zůstatku. Krajský úřad v tomto postupu nerovnost neshledal, neboť jakýkoliv člen při svém vystoupení ze svazku nemá dle stanov nárok na výplatu vypořádacího podílu, naopak jakýkoliv člen při likvidaci svazku nárok na podíl na likvidačním zůstatku má. V obou situacích je zachováno rovné postavení všech členů. Důvodem je nutnost rozdělit zbyvší majetek při zániku spolku, ale neštěpit jej a zachovat fungování svazku při vystoupení jednoho či více členů.

Současně navrhovatel poukazuje na zásadu nemožnosti vzdát se předem svých práv. Tato zásada je však v právním řádu obsažena explicitně jen u některých institutů, nelze ji považovat za obecnou zásadu. Vyskytuje se např. v občanském zákoníku v případě náhrady škody či námítky promlčení. Právě tím, že v některých ustanoveních výslovně občanský zákoník zakazuje možnost vzdát se předem svých práv, lze dovodit, že se nejedná o zásadu obecnou, naopak je aplikována pouze u výjimečných institutů.

Je nutno odmítnout navrhovatelem předestřenou analogii vypořádacího podílu při vystoupení člena ze svazku obcí k institutu společného jmění manželů. Společné jmění manželů je upraveno zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, kdy jsou dána jasná pravidla a způsoby řešení jeho vypořádání, a tedy je dána jen malá míra smluvní volnosti v možnosti změny rozsahu vypořádání společného jmění manželů a zákon stanoví jasná pravidla pro případ, kdy nedojde mezi manželi k dohodě o vypořádání. Shodně u vypořádacího podílu společníka společnosti s ručením omezeným, i zde je dána možnost společníků způsob vypořádání upravit společenskou smlouvou, nestane-li se tak, jsou dána zákonem 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, pravidla pro vypořádání. Zákon také omezuje možnost společníka libovolně ze společnosti vystoupit, určuje taxativní důvody pro takovýto krok, a to z toho důvodu, aby společník nemohl ohrožovat existenci společnosti a kdykoliv požadovat vrácení své investice do společnosti, bez ohledu na to, jaké důsledky tím přivodí ostatním společníkům. V tomto případě tedy analogii a navrhovatelem citovanou judikaturu ve věci vystoupení ze svazku obcí, které je umožněno bez omezení,

s vystoupením společníka ze společnosti s ručením omezeným, které je zákonem striktně omezeno, a jsou dány podmínky pro následné vypořádání, nelze brát v potaz.

Naopak u vypořádání majetkového podílu u svazku obcí je způsob a míra vypořádání dána pouze dohodou stran. Strany tohoto sporu provedly volbu způsobu vypořádání, kdy při snaze zamezit likvidaci společnosti ve chvíli, kdy by došlo k vystoupení více členů, a společnost by nedisponovala prostředky k úhradě vypořádacích podílů, se dohodly, že nebude žádný majetkový podíl vyplácen. Stejnou myšlenkou je vedeno také ustanovení čl. VII stanov, jež uvádí: „Zisk svazku obcí je používán k dalšímu rozvoji činnosti svazku obcí a nerozděluje se mezi jednotlivé obce svazku.“ Je tedy zřejmé, že při schvalování této verze stanov byly členské obce vedeny snahou nerozdělovat získaný majetek, a to z toho důvodu, aby bylo zajištěno kontinuální fungování svozu odpadu a jeho uložení, třídění a zpracování na jimi vybudované skládce odpadu. Je zřejmé, pokud by byla stanovena možnost vyplácení zisku a vypořádacích podílů, vedla by tato skutečnost dříve či později k finanční tísní svazku obcí, kdy tento netvoří finanční zásoby, ale prostředky, jež od svých členů vybírá, používá k zajištění svozu odpadu na jejich území.

Navrhovatel poukázal také na institut dobrých mravů, kdy jednání, jenž je s dobrými mravy v rozporu, je absolutně neplatné (ust. § 580 zákona č. 89/2012 sb., občanský zákoník).

„Dobré mravy plní funkci krajního korektivu obsahu právních jednání v případech, kdy jednání nemůže obstát pro rozpor s hodnotami, které dobré mravy chrání, popř. pro výrazně nepřiměřené či nespravedlivé následky, které zakládá. Odpovídajícím právním následkem porušení dobrým mravů je proto absolutní neplatnost právního jednání. Skutečnost, že zákon hovoří o zjevném rozporu s dobrými mravy, je třeba chápat tak, že se rozpor s dobrými mravy nepředpokládá, ale musí vyplývat z konkrétních okolností každého případu.“ (HANDLAR, Jiří, DOBROVOLNÁ, Eva. § 580 [Rozpor s dobrými mravy a se zákonem. Počáteční nemožnost plnění]. In: BÍLKOVÁ, Jana, ČERNÝ, Michal, ČUHELOVÁ, Kateřina, DAVID, Ludvík, DÁVID, Radovan, DOBROVOLNÁ, Eva, FOJTÍK, Lumír, HANDLAR, Jiří, HAVLAN, Petr, HOLEJŠOVSKÝ, Josef, HORECKÝ, Jan, HULMÁK, Milan, HURDÍK, Jan, HRDLÍČKA, Miloslav, KOUKAL, Pavel, LASÁK, Jan, LAVICKÝ, Petr, LAZÍKOVÁ, Jarmila, LEBEDA, Martin, PODIVÍNOVÁ, Martina Kuloglija, PONDIKASOVÁ, Tereza, RONOVSÁ, Kateřina, RUBAN, Radek, ŠEVČEK, Marek, TUMA, Pavel, VÍTEK, Jindřich. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 2077. ISBN 978-80-7400-529-9.)

V daném případě je nutno hlediskem dobrých mravů posoudit potenciální nárok navrhovatele na vypořádací majetkový podíl při ukončení jeho členství v odpůrci a skutečnost, že hrazením nákladů na provoz odpůrce a placením členských vkladů docházelo k zajištění fungování odpůrce, jehož byl navrhovatel řádným členem a potažmo k zajištění svozu odpadu na území navrhovatele. Touto optikou nelze než dospět k názoru, že není v rozporu s dobrými mravy takové ujednání, jež má zajistit řádné další fungování svazku pro všechny zbývající členy.

IV. Odůvodnění rozhodnutí o nákladech řízení

Podle § 141 odst. 11 správního řádu přiznává správní orgán ve sporném řízení účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Toto ustanovení je svou povahou speciální k ustanovení § 79 odst. 3 správního řádu, podle něhož obecně platí, že účastníci řízení si své náklady (nevyplývá-li z právních předpisů něco jiného) nesou sami. Podle § 79 odst. 1 správního řádu jsou náklady řízení zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování. Ze shora uvedeného je

zřejmé, že ve věci měl plný úspěch odpůrce, protože krajský úřad návrh navrhovatele zamítl. Krajský úřad proto odpůrci přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 4.356 Kč, kdy tato částka sestává ze dvou úkonů právní služby po 1.500 Kč /1. příprava a převzetí zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), 2. vyjádření k podkladům rozhodnutí k výzvě krajského úřadu dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky/ a dvou režijních paušálech po 300 Kč podle § 13 odst. 3 vyhlášky, kdy souhrnná částka byla povýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21%.

Poučení o odvolání:

Proti výroku č. I. tohoto rozhodnutí se podle § 169 odst. 2 správního řádu, nelze odvolat. Proti výroku č. II. mohou účastníci řízení podat podle § 83 odst. 1 ve spojení s § 79 odst. 2 správního řádu odvolání do 15 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí; odvolání se podává Ministerstvu vnitra ČR prostřednictvím Krajského úřadu Zlínského kraje, který rozhodnutí vydal. Podání odvolání má podle § 85 odst. 1 správního řádu odkladný účinek.

Mgr. Blanka Durdáková v. r.
právníčka
oddělení státního občanství a přestupků
odbor právní a Krajský živnostenský úřad

otisk úředního razítka

Vyhotovuje se:

1 x obec Němčice – do datové schránky Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové

1 x Svazek obcí pro hospodaření s odpady – do datové schránky JUDr. Jakuba Dohnala, PhD.