

USNESENÍ

Krajský soud v Brně - pobočka v Jihlavě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Evy Fučíkové a soudců JUDr. Lenky Prokšové a Mgr. Miroslava Pecha ve věci

žalobce: **statutární město Jihlava**, IČO 00286010
sídlem Masarykovo náměstí 97/1, 586 01 Jihlava
zastoupená advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčкова 502/42, 615 00 Brno

proti
žalovanému: **Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO**, IČO 48460915
sídlem Žižkova 1867/93, 586 01 Jihlava
zastoupená advokátem JUDr. Oldřichem Chudobou
sídlem Při Trati 1084/12, 141 00 Praha 4 - Michle

o zaplacení částky 225 906 088,20 Kč s příslušenstvím

o odvolání žalovaného proti usnesení Okresního soudu v Jihlavě ze dne 23. dubna 2018, č. j. 21 C 25/2016-367,

takto:

- I. Usnesení soudu prvního stupně **se v napadených výrocích I., II. a III. potvrzuje.**
- II. Usnesení soudu prvního stupně **se v napadeném výroku V. mění** tak, že se žalobci po právní moci tohoto usnesení vrací část zaplaceného soudního poplatku za řízení ve výši **3 087 248,80 Kč.**
- III. Žalobci se náhrada nákladů odvolacího řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

1. Soud prvního stupně shora uvedeným usnesením zastavil řízení (výrok I.) s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Krajskému úřadu Kraje Vysočina, se sídlem Žižkova 57, Jihlava (výrok II.). O nákladech řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo (výrok III.). Výroky IV. a V. pak rozhodl o zrušení usnesení Okresního soudu v Jihlavě ze dne 4. 2. 2016, č. j. 21 C 25/2016-140 (o výzvě k zaplacení soudního poplatku – pozn. odvolacího soudu), a o vrácení soudního poplatku žalobci ve výši 3 859 061 Kč.
2. Své rozhodnutí odůvodnil s odkazem na ustanovení § 7 a § 104 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění předpisů pozdějších (dále též „o. s. ř.“), a s odkazem na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze z 29. 6. 2017, č. j. 11 A 148/2015-83, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, s tím, že v předmětné věci se jedná o spor svou podstatou vzniklý z veřejnoprávní smlouvy, k jehož řešení je zákonem dána pravomoc příslušnému krajskému úřadu jakožto správnímu orgánu nadanému vést sporné řízení správní podle § 169 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění předpisů pozdějších (dále též „s. ř.“). Usnesení o výzvě k zaplacení soudního poplatku bylo prvostupňovým soudem jako nesprávné zrušeno (viz výrok IV. napadeného usnesení) s odkazem Shodu s prvopisem potvrzuje Jiřina Hartmanová.

na § 12 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění předpisů pozdějších (dále jen „zákon o soudních poplatcích“).

3. Proti rozhodnutí soudu prvního stupně o zastavení řízení podal odvolání žalovaný, přičemž navrhl, aby odvolací soud napadené usnesení změnil tak, že se řízení nezastavuje, a současně zrušil závislé výroky II. až V. V důvodech odvolání uvedl, že se žalobce podanou žalobou vůči němu domáhal zaplacení částky 225 906 088,20 Kč, a to jako vypořádacího podílu žalobce na majetku nabytém žalovaným mimo území města vlastní činností a jako podílu ze zhodnocení majetku žalovaného mimo území žalobce v době od založení žalovaného do 31. 12. 2012, na které mu údajně měl vzniknout nárok v souvislosti s vystoupením z žalovaného jako dobrovolného svazku obcí. Napadené usnesení je podle něj založeno na nesprávném právním posouzení otázky pravomoci obecných soudů k projednání a rozhodnutí věci.
4. Žalovaný je přesvědčen, že pravomoc obecných soudů k projednání věci v občanském soudním řízení je dána primárně z důvodu, že zakladatelskou smlouvu, která vedla k jeho vzniku jako dobrovolného svazku obcí, nelze považovat za veřejnoprávní smlouvu, dále že spory z takových smluv jsou konstantně a dlouhodobě rozhodovány obecnými soudy, a že rozhodnutí správních soudů nejsou pro obecné soudy závazná. Všechny tři odvolací námitky žalovaný obšírně v odvolání rozvedl.
5. Nesouhlasil předně se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 258/2017-176. Namítl, že se Nejvyšší správní soud nevypořádal s jeho argumentací ohledně soukromoprávního charakteru zakladatelské smlouvy, která vedla k jeho vzniku jako dobrovolného svazku obcí. Tato smlouva má povahu zakladatelského jednání, jehož důsledkem je vznik právnické osoby dobrovolného svazku obcí, jako zájmového sdružení právnických osob podle § 20f zák. č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění předpisů pozdějších (dále jen „obč. zák.“), tedy soukromoprávního předpisu, na který odkazoval zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), platný a účinný v době jeho založení, přičemž tato doba byla rozhodná pro posouzení povahy smlouvy. Uvedl, že zakladatelské právní jednání v podobě vícestranného jednání – smlouvy – je typickým soukromoprávním jednáním. Zakladatelská smlouva zakládá právní osobnost, nikoliv práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, nenaplnuje tak obecnou definici veřejnoprávních smluv dle § 159 odst. 1 s. ř. Jejím účelem bylo založení žalovaného jako právnické osoby za účelem vstupování do soukromoprávních vztahů.
6. Žalovaný byl přesvědčen, že neexistuje kauzalita mezi povahou právnické osoby a povahou právního jednání, kterým byla osoba založena. Uvedl, že i obchodní společnosti mohou být například založeny rozhodnutím jediného společníka, či dokonce zákonem, přičemž tyto způsoby založení jsou spíše charakteristické pro oblast veřejného práva. Kritériem pro posouzení veřejnoprávnosti či soukromoprávnosti smluvního vztahu, dle žalovaného, nemůže být posouzení míry smluvní volnosti a míry vázanosti zákonem, kogentní normy nejsou výsadou práva veřejného či právnických osob veřejného práva. Kogentnost norem upravujících zakládání právnických osob, či dokonce jejich počet, a míra vázanosti zakladatelů zákonem nevypovídá nic o tom, zda je právnická osoba právnickou osobou veřejného práva, a už vůbec nic o tom, jakou povahu má zakladatelské právní jednání takovéto právnické osoby. Soukromoprávní povaze zakladatelské smlouvy dle žalovaného odpovídá i institut stanov, který je typický právě pro zakladatelské smlouvy upravené v právu občanském. Nadto případné povinnosti týkající se hospodaření dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů vznikly svazkům ze zákona až poté, co již svazky existovaly, a nemohly zpětně změnit povahu smlouvy, jíž byly svazky založeny. Ani při posouzení vymezení předmětu činnosti žalovaného v oblasti vodovodů a kanalizací nelze říci, že by se jednalo o činnosti vyhrazené veřejnému právu či osobám veřejného práva. V souvislosti s privatizací vodovodů a kanalizací v 90. letech 20. století některé obce

zakládaly ke stejnému účelu, tj. správy, obnovy a rozvoje vodovodů a kanalizací na svém území, místo dobrovolných svazků obcí akciové společnosti. Není proto důvod, aby zakladatelská smlouva akciové společnosti byla považována za smlouvu soukromoprávní, zatímco zakladatelská smlouva dobrovolného svazku obcí za smlouvu veřejnoprávní.

7. Žalovaný dále zdůraznil, že byl založen a zakladatelská smlouva uzavřena za účinnosti zákona o obcích z roku 1990 (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích /obecní zřízení/), tedy v době, kdy nebyl legislativně zakotven institut veřejnoprávních smluv. Argumentoval i tím, že nemusel být založen pouze zakladatelskou smlouvou. Pokud by byl žalovaný založen schválením založení na ustavující členské schůzi, neexistovala by žádná smlouva, u níž by bylo možné spekulovat, zda se jedná o smlouvu soukromoprávní či veřejnoprávní. I z toho dovozoval, že v době uzavření zakladatelské smlouvy se jednalo o soukromoprávní smlouvu se založenou pravomocí civilních soudů k rozhodování souvisejících sporů. Měl za nepřípustné, aby během trvání existence právnické osoby docházelo ke změně právní povahy jejího zakladatelského právního jednání, a to navíc bez výslovného zákonného zmocnění.
8. Konečně měl za to, že zakladatelská smlouva dobrovolného svazku obcí není veřejnoprávní smlouvou ani dle stávajícího zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění předpisů pozdějších (dále jen „zák. o obcích 2000“). Z jeho systematiky dovozoval, že výčet veřejnoprávních smluv zák. o obcích je taxativní a smlouva o založení svazku obcí mezi ně nepatří. Pokud některá ze smluv uvedených v zákoně má být považována za veřejnoprávní, je (dle žalovaného) v takovém případě takto v zákoně výslovně označena. Ze samotné spolupráce obcí nelze dovozovat, že tato má nutně veřejnoprávní povahu. Pokud by byl akceptován výklad, že zmocnění k uzavření veřejnoprávní koordinační smlouvy stačí ze zákona dovodit implicitně, musela by pak nutně být z logiky věci jakákoliv smlouva uzavřená mezi dvěma či více obcemi v rámci jejich samostatné působnosti smlouvou veřejnoprávní. Veřejnoprávními smlouvami by pak musely být například i smlouvy kupní uzavřené mezi dvěma obcemi (prodej – koupě nemovitosti), neboť tyto smlouvy, jak na straně kupujícího, tak na straně prodávajícího, vždy nutně obě obce uzavírají ve spolupráci a k plnění svých úkolů v samostatné působnosti. Dle žalovaného je jím uvažovaný požadavek na výslovné zákonné zmocnění k uzavření veřejnoprávní koordinační smlouvy mezi obcemi v samostatné působnosti s ohledem na pravomoc správních orgánů, nikoliv obecných soudů, k rozhodování sporů z těchto smluv, v souladu nejen s § 160 odst. 6 s. ř., ale rovněž s článkem 101 odst. 4 Ústavy České republiky.
9. Žalovaný rovněž poukázal na skutečnost, že spory ze smluv o založení dobrovolného svazku obcí jsou dle judikatury Nejvyššího soudu (kterou měl za konstantní) rozhodovány obecnými soudy. V souvislosti s tím odkázal zejména na rozsudek z 9. 1. 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 a usnesení z 18. 3. 2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007. Nepřítomnost odůvodnění existence pravomoci civilních soudů v předmětných rozsudcích přitom podle žalovaného nesevědí o tom, že by Nejvyšší soud tuto otázku neřešil, ale pouze o tom, že Nejvyšší soud, ani nižší soudy a účastníci řízení neměli o existenci pravomoci civilních soudů tyto spory rozhodovat žádné pochybnosti.
10. Namítl též, že rozsudky správních soudů nejsou pro obecné soudy závazné. Ztotožnil-li se soud prvního stupně se závěry správních soudů (které pro něj nejsou závazné) ohledně údajné veřejnoprávní povahy zakladatelské smlouvy, pak pominul, resp. zcela ignoroval skutečnost, že v podobných sporech ohledně sporů z vypořádání majetku dobrovolného svazu obcí v případě vystoupení členské obce ze svazu rozhodovaly kontinuálně obecné soudy. Okresní soud tak svým postupem popřel dosavadní přístup celé soustavy obecných soudů, aniž by tento odklon od dosavadní praxe řádně odůvodnil. Ani z žádných usnesení zvláštního senátu nelze dovozovat pravomoc správních soudů rozhodovat v těchto případech, naopak z nich vyplývají nanejvýše ty

závěry, že otázku existence zmocnění k uzavření veřejnoprávní smlouvy je nutné vykládat případ od případu, zákon od zákona, a spíše restriktivně. Při tomto restriktivním výkladu a v souladu s dosavadní rozhodovací praxí obecných soudů nelze považovat smlouvu o založení žalovaného za smlouvu veřejnoprávní ve smyslu části páté správního řádu.

11. Konečně pak žalovaný vyjádřil obavu z toho, že by zastavením soudního řízení a postoupením věci správnímu orgánu došlo k poškození jeho práv, neboť v případě rozhodování soudů v občanském soudním řízení je účastníkům zaručena mnohem větší ochrana jejich práv, než v případě řízení u správních orgánů, jak vyplývá z čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod (tedy právo na nezávislého a nestranného soudce; právo na zákonného soudce přiděleného transparentním postupem dle zákona; právo na veřejné projednání věci v přítomnosti účastníků, aby se mohli vyjádřit ke všem důkazům; a další). Stejný rozsah soudní ochrany přitom nemůže být následně zaručen ve správním soudnictví, neboť na rozdíl od občanského soudního řízení, v němž soudy rozhodují v tzv. plné jurisdikci, je soudní přezkum ve správním soudnictví omezen pouze na přezkum zákonnosti rozhodnutí. Navíc, pokud by měly být zakladatelské smlouvy dobrovolných svazků obcí veřejnoprávní smlouvou, mohla by být taková smlouva kdykoliv a bez časového omezení přezkoumána z moci úřední z hlediska jejího souladu s právními předpisy (§ 165 správního řádu). Výsledkem takového přezkoumání by mohlo být i zrušení zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku obcí, což by mělo zásadní negativní dopady na založenou a vzniklou právnickou osobu a na její právní vztahy k třetím osobám. Takový postup je ovšem v rozporu s obecnou úpravou právnických osob dle občanského zákoníku, kdy soud může dle § 129 o. z. prohlásit právnickou osobu za neplatnou pouze v taxativně uvedených případech, které představují nezávažnější nedostatky při vzniku právnické osoby (jako je např. chybějící zakladatelské právní jednání; absence náležitosti zakladatelského právního jednání pro právní existenci právnické osoby; účelem právnické osoby je porušení práva nebo dosažení nějakého cíle nezákonným způsobem atd.); i při takových nezávažnějších znacích musí ovšem soud poskytnout právnické osobě přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy.
12. Žalobce ve vyjádření k odvolání rozsáhle polemizoval se závěry žalovaného. Podle něj jsou založeny na nesprávném právním posouzení relevantních právních otázek a jsou v rozporu s rozhodovací praxí soudů vyšších stupňů. Navrhl, aby odvolací soud napadené rozhodnutí potvrdil a přiznal mu náhradu nákladů odvolacího řízení.
13. Předně je třeba konstatovat, že rozhodnutí o zrušení výzvy k zaplacení soudního poplatku, tj. výrok IV. napadeného usnesení, není výrokem závislým na rozhodnutí o zastavení řízení. Prvostupňový soud totiž svou výzvu nezrušil jako důsledek zastavení řízení, ale protože ji považoval za nesprávnou (byť z totožného důvodu, pro který zastavil řízení). Jde tak o samostatné rozhodnutí, které žalovaný nenapadl, když odvolání směřoval výslovně jen proti výroku I. a na něm závislým výrokům. Odvolací soud se proto věcnou správností výroku IV. rozhodnutí soudu prvního stupně nezabýval. Nadto patří výzva k zaplacení soudního poplatku mezi rozhodnutí, kterými se upravuje vedení řízení, v důsledku čehož proti ní není ani odvolání přípustné (§ 202 odst. 1 písm. a/ o. s. ř., viz též stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS - st. 35/13). Ani rozhodnutí o jejím zrušení tak logicky nemůže být odvoláním napadeno, a i kdyby bylo podáno, muselo by být odmítnuto jako nepřipustné. Naopak výrok V. o vrácení soudního poplatku je výrokem na výroku I. o zastavení řízení závislým a jako takový byl tento výrok předmětem přezkumné činnosti odvolacího soudu. Jak totiž upozorňuje komentářová literatura, „*nesprávnou výzvu k zaplacení poplatku (byť byla provedena formou usnesení) není třeba rušit a rozhoduje se pouze o vrácení poplatku na základě takové výzvy zaplaceného*“ (viz Waltr, Robert. Zákon o soudních poplatcích. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 61).

14. Odvolací soud po zjištění, že odvolání bylo podáno včas (ust. § 204 odst. 1 o. s. ř.), že bylo podáno osobou k tomu oprávněnou (ust. § 201 o. s. ř.) a že směřuje proti rozhodnutí, tj. proti výroku I. a na něm závislým výrokům II., III. a V. usnesení soudu prvního stupně, proti němuž je odvolání přípustné (ust. § 202 odst. 1 o. s. ř. à contr.), přezkoumal rozhodnutí soudu prvního stupně i řízení mu předcházející a nakonec dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.
15. Podle ustanovení § 103 o. s. ř. soud kdykoli za řízení přihlíží k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Podle § 104 odst. 1 o. s. ř. jde-li o takový nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, soud řízení zastaví. Jednou z podmínek řízení je též pravomoc soudu rozhodovat o předmětu řízení. Nespadá-li věc do pravomoci soudů nebo má-li předcházet jiné řízení, soud postoupí věc po právní moci usnesení o zastavení řízení příslušnému orgánu; právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány.
16. Podle § 7 o. s. ř. soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Spory a jiné právní věci uvedené v předcházející větě, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány, než soudy, soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují za podmínek uvedených v části páté o. s. ř. Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon. Pravomoc soudů ve věcech správního soudnictví upravuje zvláštní zákon (s. ř.). Podle § 169 odst. 1 písm. b) s. ř. spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 s. ř. a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra. Podle § 160 odst. 6 s. ř., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2006, 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. Správní řád nicméně v ustanovení § 182 odst. 2 počítá se vznikem a existencí veřejnoprávních smluv koordinačních ve smyslu ustanovení § 160 odst. 6 s. ř. již před nabytím účinnosti nynějšího správního řádu, když stanoví, že ustanoveními správního řádu se 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.
17. Pro přezkum napadeného usnesení tak bylo třeba posoudit odpovědi především na dvě otázky – A) zda smlouvu o založení žalovaného (jejíž součástí byly i stanovy žalovaného) lze považovat za smlouvu veřejnoprávní a současně (v případě kladné odpovědi) B) zda spor mezi účastníky, jehož předmětem je požadavek žalobce na zaplacení žalované částky lze považovat za spor z této (veřejnoprávní) smlouvy.
18. Soud prvního stupně se při řešení zejména první z uvedených otázek do značné míry odkázal na závěry vyslovené dříve v rozsudku Městského soudu v Praze z 29. 6. 2017, č. j. 11 A 148/2015-83 a v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176. V této souvislosti nutno uvést, že nikterak nedovodil, že by zde vyslovenými právními závěry byl vázán, že se však ztotožnil s argumentací v nich uvedenou. Ač lze žalovanému přisvědčit v závěru, že rozsudky správních soudů, respektive správněji, právními závěry v těchto rozsudcích vyslovenými, nejsou obecné soudy vázány (což však obecně platí i pro právní závěry vyslovené v jiných než zrušovacích rozsudcích Nejvyššího soudu v té které konkrétní věci), nebylo bez dalšího možno mít převzetí argumentů vyslovených správními soudy za nesprávné. Odvolací soud konečně podotýká, že v konečném důsledku se s právními závěry vyslovenými v obou posléze citovaných rozsudcích ztotožnil rovněž.

19. Odvolací soud předesílá, že výše citovaná zákonná ustanovení o pravomoci soudů a správních orgánů je třeba vykládat v souladu s právními závěry vyjádřenými v rozhodovací praxi zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, neboť právě ten byl zřízen za účelem rozhodování v kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen "pravomoc") vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou buď a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví, a jejich pravomocná rozhodnutí jsou závazná mimo jiné i pro soudy (§ 5 odst. 5 citovaného zákona). Odvolací soud připouští, že zvláštní senát doposud otázkou, zda smlouva o založení dobrovolného svazku obcí (ať již dle zákona o obcích č. 367/1990 Sb. nebo č. 128/2000 Sb.) je či není smlouvou veřejnoprávní, výslovně neřešil; i přes obsáhlou argumentaci žalovaného v odvolání však neshledal důvodu, pro který by stran této otázky měl učinit jiný závěr, než k jakému dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku z 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176 (stejně jako rozsudku z 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017-97).
20. Předně nelze souhlasit z názorem žalovaného, že výčet veřejnoprávních smluv v zák. o obcích z roku 2000 je taxativní (a smlouva o založení svazku obcí mezi ně nepatří). Zvláštní senát zřízený pro rozhodování kompetenčních sporů se otázkou veřejnoprávních smluv zabýval zejména ve svém rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. Konf 31/2007, z něhož vyplývá, že pojem „veřejnoprávní smlouva“ byl před 1. 1. 2006 použit pouze ve dvou případech, a sice v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); srov. jeho ustanovení § 63 a § 66a, ve znění k 31. 12. 2005, upravující uzavírání veřejnoprávních smluv týkajících se jednak výkonu přenesené působnosti obcí, jednak výkonu působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, doplněná společnými ustanoveními § 66c – § 66e), a v zákoně č. 553/1991 Sb., o obecní policii (srov. jeho § 3a, ve znění k 31. 12. 2005, upravující veřejnoprávní smlouvu mezi obcemi týkající se plnění úkolů obecní policie). Teorie správního práva do kategorie veřejnoprávních smluv zahrnovala však i smlouvy takto neoznačené – a to jak smlouvy koordinační (např. dohodu o sloučení obcí, o připojení obce k jiné obci a o změně hranic obcí podle § 19 obecního zřízení), tak smlouvy subordinální (např. dohodu o zřízení účelného pracovního místa pro uchazeče o zaměstnání podle § 5 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, nebo dohodu o ochranných podmínkách podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Zákonodárce si při tvorbě nového správního řádu byl nesporně vědom toho, že i dosavadní právní úprava s veřejnoprávními smlouvami počítala, byť nesystematicky a roztržitě. O tom svědčí i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 s. ř., podle něž se ustanoveními správního řádu řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé před tímto dnem se však posuzují podle dosavadních právních předpisů. Z obecné formulace tohoto přechodného ustanovení lze soudit, že tento nový režim neměl dopadnout toliko na veřejnoprávní smlouvy, které byly již dříve jako veřejnoprávní označeny. S ohledem na jejich omezený počet by totiž v takovém případě bývalo účelnější a se zřetelem k právní jistotě i přijatelnější tyto smlouvy označit výslovně. Zvláštní senát se tedy přiklání k výkladu, podle něž se zmíněné přechodné ustanovení vztahuje na smlouvy veřejnoprávní nikoli podle označení, nýbrž podle obsahu. Obecná formulace přechodného ustanovení s sebou nese i to, že charakter té které smlouvy musí být posuzován případ od případu. Znaky smluvního vztahu, a sice, kdo jsou smluvní strany a k jakému cíli má smlouva sloužit, nemohou představovat v případě tzv. subordinálních veřejnoprávních smluv dostatečná kritéria pro posouzení otázky po povaze smlouvy. Spor nelze rozhodnout ani v závislosti na tom, podle jakých předpisů byla smlouva uzavřena. Sama smlouva totiž může odkazovat jak na předpis soukromoprávní, tak i veřejnoprávní. Odpověď na otázku po povaze smlouvy v případě smlouvy subordinální tak může přinést jen zkoumání obsahu smlouvy a jeho tvorby – tedy práv a povinností smluvních stran a možnosti stran ovlivnit obsah smlouvy. Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přítom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim

nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. Kritériem pro rozlišení mezi oběma typy vztahů tak bude míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu (blíže k této tzv. metodě právního regulování srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-50, publikované pod. č. 448/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Je třeba upřesnit, že tímto utvářením obsahu vztahu se má na mysli jednání stran v oblasti spravované dispozitivními normami, nikoli jejich postup při výkonu vrchnostenské pravomoci. Uvedené kritérium má tak vlastně dva aspekty: jednak je nutno zkoumat, nakolik je podoba vztahu předurčena autoritativními akty veřejné moci (ať již normativními nebo individuálními), jednak o povaze vztahu vypovídá to, zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, nebo zda má jedna strana navrch nad druhou.

21. Odvolací soud však ve shodě se závěry vyjádřenými v rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2017, č. j. 11 A 148/2015-83, a aprobovanými rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, dodává, že v případě koordinačních smluv však použití kritéria rovnosti či nerovnosti stran nebylo nežádoucí, neboť v jejich případě jde o spolupráci mezi subjekty veřejné správy, kde vztah nadřízenosti a podřízenosti neexistuje. Vždy platilo, že veřejnoprávními smlouvami se zakládaly, měnily nebo rušily práva a povinnosti při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, avšak nikoli pouze na poli vrchnostenské veřejné správy, ale i pečovatelské veřejné správy (např. ve smlouvě o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě). Až v § 160 odst. 6 s. ř. bylo výslovně stanoveno, že územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy za předpokladu, že: a) se týkají plnění úkolů plynoucích z jejich samostatné působnosti a b) zároveň tak stanoví zvláštní zákon. Nicméně za těchto podmínek se uzavíraly veřejnoprávní smlouvy i dříve (viz právní úprava obsažená v § 20a zákona č. 367/1990 Sb.), přičemž se jednalo o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce (§ 14 odst. 1 písm. r/ zákona č. 367/1990 Sb.). I podle úpravy v novém zákoně o obcích č. 128/2000 Sb. je dovoleno uzavírat veřejnoprávní smlouvy k založení dobrovolného svazku obcí, a to i za účelem zabezpečování zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod (viz § 49 a § 50 odst. 1 písm. b/ zákona), přičemž se jedná o plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce (§ 35 zákona č. 128/2000 Sb.). Pro povahu zakladatelské smlouvy jako smlouvy veřejnoprávní není tedy podstatné, kdy byla uzavřena. Ostatně i teorie správního práva dovodila, že do kategorie veřejnoprávních smluv jsou zahrnuty také smlouvy takto neoznačené, a to bez ohledu na to, zda byly uzavřeny před či po dni 1. 1. 2006. Za koordinační veřejnoprávní smlouvu tak byla mj. označena rovněž smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, 244 s.). Ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu vyjádřenými v rozhodnutí ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10As 258/2017-176, pak lze poznamenat, že k žádné transformaci smlouvy původně soukromoprávní ve veřejnoprávní (eventuálně naopak) nedošlo. V případě koordinačních veřejnoprávních smluv je tedy zapotřebí přihlížet jak k povaze subjektů, tak i k otázce účelu smlouvy samotné. I žalovaný měl konečně za stěžejní pro posouzení věci účel jeho založení.
22. Podle ustanovení § 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění zákona č. 302/1992 Sb., obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí. Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon [odkaz na § 20f a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, podle něhož k ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu mohou právnické osoby vytvářet zájmová sdružení právnických osob]. Jak vyplývá z obsahu spisu a jak je odvolacímu soudu známo z úřední činnosti (z celé řady obdobných řízení vedených za účasti žalovaného), Svaz vodovodů a kanalizací JIHlavsko byl jako dobrovolný svazek měst a obcí

založen v ní uvedenými městy a obcemi okresu Jihlava dle ustanovení § 20a až 20d zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, zakladatelskou smlouvou ze dne 2. 7. 1993. Nové stanovy svazku ze dne 11. 12. 2001 pak byly zaregistrovány na Okresním úřadě Jihlava, referátu vnitřních věcí, dne 14. 1. 2002 pod č. j. R-5/93-ŽP4513/93 a téhož dne byla tato změna zaznamenána v registru sdružení vedeném na shora jmenovaném referátu Okresního úřadu Jihlava (viz. též potvrzení Okresního úřadu Jihlava ze dne 14. 1. 2002). Z uvedeného plyne, že žalovaný je dobrovolným svazkem obcí dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dlužno dále uvést, že právní úprava dobrovolného svazku obcí, obsažená vedle označeného zákona dále též v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (§ 38 - § 39a), je značně kusá; pro vztahy ve sdružení jsou tak vskutku zcela zásadní stanovy, které spolu se zakladatelskou smlouvou představují základní dokument, vztahy mezi subjekty na této formě spolupráce obcí zúčastněnými upravující. Rovněž stanovy tak představují „závaznou úpravu vzájemných vztahů“ a rovněž ve stanovách je nezbytné hledat i odpověď na otázky významné pro posouzení důvodnosti nároku žalobcem uplatněného v tomto řízení.

23. Hlavním účelem založení žalovaného, jehož subjekty se mohly stát pouze obce jako veřejnoprávní subjekty, bylo přenesení výkonu části samostatné působnosti obcí na svazek, a to té její části podle § 14 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb. (či pozdějšího ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.), která se týká zabezpečení hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje územního obvodu sdružených obcí a ochrany a tvorby zdravého životního prostředí a uspokojování potřeb občanů obce zejména tím, že bude spravovat nakládání s vodou a odpady z takového nakládání vznikajícími. V řízení zjevně nebylo sporu o tom, že účelem zakladatelské smlouvy z 2. 7. 1993 bylo založit podle ust. § 20a zák. o obcích 1990, žalovaného jako samostatnou právnickou osobu a že se tak stalo v souladu se zákonným odkazem postupem zakotveným v ust. § 20f a násl. obč. zák. Zejména stanovy žalovaného, které byly součástí zakladatelské smlouvy, pak obsahovaly i ustanovení upravující majetek svazku (čl. 8), zdroje příjmů svazku (čl. 9), práva a povinnosti členů svazku (čl. 10), podmínky přistoupení ke svazku a vystoupení z něj (čl. 12) či způsob majetkového vypořádání při zániku svazku (čl. 13). Především však dlužno připomenout, že k založení žalovaného došlo za účelem zabezpečení zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod měst a obcí sdružených ve svazku (bod 4. zakladatelské smlouvy), nikoliv „za účelem vstupování do soukromoprávních vztahů“, jak uvedl žalovaný. Podle čl. 3 odst. 3 stanov svazku (v jejich současném znění) pak předmětem činnosti svazku jsou v rámci hlavní činnosti zejména ochrana životního prostředí, zajištění koncepce rozvoje a obnovy vodovodů, kanalizací, ČOV a s nimi související zařízení v obcích, sdružených ve svazku, a to v rozsahu, který definuje § 50 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění, zajišťování kvality dodávané vody v rámci platných právních a technických předpisů stanovování výše vodného a stočného na příslušné období při respektování již uzavřených smluv s provozovatelem ve smyslu možností pozitivní právní úpravy. V rámci hospodářské (ekonomické) činnosti je předmětem činnosti svazku rovněž zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních pod na smluvním základě, zavádění rozšiřování a zdokonalování inženýrských sítí vodních děl, hospodaření s movitým a nemovitým majetkem v oblasti vodního hospodářství, nájem majetku souvisejícího s hlavní činností svazku, investorská inženýrská činnost v rámci zákonných omezení, zajišťování zdrojů pro výstavbu, rekonstrukci a obnovu vodovodů a kanalizací z vlastní hospodářské činnosti či z jiných zdrojů, a to na základě rozhodnutí valné hromady svazku, jakož i ostatní činnost v mezích právních předpisů, například obchodní činnost, zprostředkovatelská činnost. Skutečnost, že žalovaný následně po svém založení uzavřel smlouvu o provozu vodovodů a kanalizací a o nájmu vodovodů a kanalizací, o účelu založení nijak nevyovídá, takovou smlouvu byl zjevně oprávněn uzavřít i žalobce. Samotný smysl založení žalovaného spočíval ve sdružení prostředků obcí ke snazšímu dosažení výše uvedeného účelu. Žalovaný tak byl založen v souladu s ust. § 20a odst. 2 zák. o obcích 1990 za účelem výkonu pravomocí náležících do samostatné působnosti obce (konkrétně těch, které

byly zakotveny v § 14 odst. 1 písm. r/ zák. o obcích 1990). Zakladatelská smlouva (se stanovami jako jejich součástí) tak upravovala i práva a povinnosti při výkonu působnosti obcí (členů žalovaného) při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy. Nejednalo se přitom výhradně o založení svazku obcí za účelem podnikatelské činnosti, jak bylo předvídáno např. ustanovení § 14 odst. 2 v písm. d) zákona č. 367/1990 Sb. Ačkoliv tedy stanovy zde posuzovaného svazku počítají i s možností podnikatelské činnosti svazku (viz čl. 3 odst. 3 písm. b/ stanov připouštějící vedlejší hospodářskou činnost svazku v oblasti obchodní a zprostředkovatelské činnosti), nejedná se o hlavní činnost svazku.

24. Argumentace žalovaného požadavkem právní jistoty se jeví logickou toliko zdánlivě – ve svém důsledku by totiž vedla k závěru, že veřejnoprávní charakter by nemohla mít žádná koordinační smlouva obcí týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti. Obsah ust. § 160 odst. 3 s. ř. by tak byl fakticky zcela vyprázdněn. Za nepřipadný pak bylo třeba mít i argument, že pokud by měly zakladatelské smlouvy dobrovolných svazků obcí být smlouvami veřejnoprávními, mohly by být kdykoliv přezkoumávány a výsledkem takového přezkumu by mohlo být i zrušení zakladatelské smlouvy. Zde nutno připomenout, že při rozhodování sporů vyplývajících z veřejnoprávních smluv se nejedná o meritorní rozhodnutí o prohlášení právnické osoby za neplatnou, obsah zakladatelské smlouvy se posuzuje v rámci tzv. předběžné otázky.
25. Za nesprávnou má odvolací soud úvahu žalovaného, který na charakter zakladatelské smlouvy (a s ní spojených stanov) usuzoval z úhlu pohledu toho, jakého právního předpisu bylo při uzavření smlouvy užito (zde mimo jiné i obč. zák. z roku 1964), popř. z úhlu pohledu toho, že smlouva představuje pouze právní základ vzniku žalovaného subjektu jako právnické osoby, aniž by zohledňoval účel, ke kterému byl dobrovolný svazek obcí založen. Za situace, kdy v projednávané věci obce přistoupily k založení dobrovolného svazku obcí, pak bylo bezpředmětné dále se zabývat otázkou povahy smlouvy v ostatních případech, kdy obce za účelem vykonávání samostatné působnosti v oblasti zajišťování dostupnosti vody a kanalizace v obvodu své působnosti v rámci samostatné působnosti zakládaly akciové či jiné obchodní společnosti. Stejně tak (jak vysvětleno shora) bylo pro posouzení charakteru zde řešené zakladatelské smlouvy a stanov nezajímavé zjištění, že právní řád výslovně se zákonným pojmem veřejnoprávní smlouvy v roce vzniku žalovaného nepočítal, když i současná právní úprava v ustanovení § 182 odst. 2 s. ř. se vznikem veřejnoprávních smluv i před datem 1. 1. 2006 počítá. Nevýznamnou je rovněž námitka, že zakladatelské smlouvy (jako smlouvy ve vlastním slova smyslu) nebylo pro založení svazku obcí vůbec zapotřebí, že dle ust. § 20g obč. zák. stačilo i schválení na ustavující členské schůzi. Odhlédnuto opět od toho, že ve zde posuzovaném případě zakladatelská smlouva uzavřena byla, nelze nepřipomenout, že na charakter úkonu vedoucího ke vzniku žalovaného je nezbytné pohlížet v širším slova smyslu, a za veřejnoprávní smlouvu tak je nutné považovat nejen samotný text zakladatelské smlouvy, nýbrž i text stanov žalovaného svazku, které se smlouvu tvoří nedílnou součástí. Z úhlu pohledu posledně uvedeného by pak za veřejnoprávní smlouvu bylo nutné považovat i zápis o ustavující členské schůzi s připojenými stanovami.
26. Při řešení druhé z obou výše uvedených základních otázek (B) pak je třeba vycházet především ze závěrů vyslovených zvláštním senátem v usneseních ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. Konf 13/2010 a ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. Konf 10/2015, podle kterých sporem z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 odst. 1 s. ř. 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. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla uzavřena, ať už platně, nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn., že daný

vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní smlouvou upraven). 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. Naproti tomu bude-li veřejnoprávní smlouva obsahovat ujednání čistě soukromé povahy (např. ujednání o bezúročném 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 považovat takový nárok za samostatný a spor o zaplacení peněžitého plnění (vrácení půjčky) tak bude sporem vyplývajícím ze soukromoprávního vztahu, který náleží rozhodovat soudům v občanském soudním řízení podle § 7 odst. 1 o. s. ř.

27. Samotné stanovky pak v čl. 8 počítají s tím, že jednotlivé obce vkládají vodohospodářský majetek „do hospodaření svazku“ a tento k majetku, který převzal do hospodaření, přejímá veškerou zodpovědnost stanovenou právními předpisy, zabezpečuje jeho provoz a pečuje o něj s péčí řádného hospodáře. Konečně pak v čl. 12 stanov je upravena sankční povinnost svazku plnit povinnosti dané stanovami i v případě zániku členství obce ve svazku, a to pokud nedojde k uzavření smluv o majetkovém vypořádání po vystoupení obce ze svazku z důvodů ze strany svazku. Zakladatelská smlouva a s ní související stanovky žalovaného tedy počítají s možností užívat majetek obce, a pokud je předmětem uplatněným v tomto řízení nárok na zaplacení peněžitého plnění odpovídajícího náhradě za užívání vodohospodářského majetku obce žalovaným, jedná se nepochybně o nárok, který přinejmenším mohl být řešen zakladatelskou smlouvou (resp. stanovami) svazku, a jako takový tedy představuje nárok, který vyplývá z veřejnoprávní smlouvy, resp. který mohl být veřejnoprávní smlouvou upraven. To platí tím spíše, že žalovaný (jak odvolacímu soudu známo z rozhodovací činnosti v jiných věcech týkajících se podobných nároků uplatněných proti témuž žalovanému), se brání i argumentací, že do doby uzavření smlouvy o majetkovém a finančním vypořádání není proces vystoupení obce z žalovaného zcela dokončen a žalovaný má právo (a též i povinnost) s vodohospodářským majetkem, který by v rámci vypořádání měl být obci vydán, stále hospodařit.
28. Odvolací soud připouští, že v minulosti Nejvyšší soud poskytoval v občanském soudním řízení ochranu právům vzniklým ze smluv o založení dobrovolného svazku obcí (např. rozhodnutí sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 ze dne 9. 1. 2013 a sp. zn. 28 Cdo 4243/2007 ze dne 18. 3. 2008), nicméně zmíněná rozhodnutí byla vydána v době, kdy se zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. nevyjádřil v tom smyslu, že sporem z veřejnoprávních smluv je třeba rozumět podstatně širší okruh nároků, než jak bylo uvažováno v minulosti (viz zejména rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. Konf 10/2015). V naznačeném smyslu tudíž došlo k vývoji judikatury a to nejen samotného Nejvyššího soudu, nýbrž jemu formálně „nadřazeného orgánu“ (viz § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb.), jehož rozhodnutí jsou pro Nejvyšší soud závazná. V žádném případě pak nelze z uvedených rozhodnutí dovodit, že by soudy pravomoc rozhodovat spory obdobné zde řešenému kladně posuzovaly dlouhodobě jednotně; naopak z rozhodnutí konfliktního senátu Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu je evidentní, že ustálená praxe ještě neexistuje. Okolnost, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nejsou pro rozhodování v této věci závazná, pak neznamená, že jiná, než zrušovací rozhodnutí Nejvyššího soudu v té které konkrétní věci, vydaná v občanskoprávních řízeních, závazná jsou. Odvolací soud tudíž připouští, že v obdobných věcech v minulosti bylo rozhodováno jak obecnými soudy v občanském soudním řízení, tak i správními orgány ve správním řízení, přičemž rozhodovací praxe se doposud neujednotila a stále se vyvíjí. To je konečně patrné i z předchozích rozhodnutí odvolacího soudu, v nichž stran pravomoci k rozhodování v obdobných věcech dospěl k názoru odlišnému (v usnesení ze dne 4. 11. 2014, č. j. 54 Co 480/2014-226 výslovně, v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 54 Co 543/2016-284 a usnesení ze dne 13. 12. 2017, č. j. 72 Co 153/2017-650 nevýslovně). Podobná nejednotnost rozhodovací činnosti je jistě rysem negativním, nepřispívajícím právní jistotě jako jednomu ze základních znaků právního státu, zjevně však nemůže být důvodem pro

ustrnutí rozhodovací činnosti na závěrech, které se s argumenty nově objevivšími (či takovými, na které nebylo při dřívějším rozhodování pomýšleno) jeví nadále nesprávnými. Nejednotnost stran obou výše nastíněných základních otázek je současně důvodem, pro který by bylo vhodné, aby se k jejich řešení se závazností jak pro soudy, tak i správní orgány vyslovil zvláštní senát. To platí tím spíše, že odvolacímu soudu je známo, že jenom Okresním soudem v Jihlavě je obdobných právních věcí, které jsou od řešení těchto otázek odvislé, řešena celá řada.

29. Pokud se žalovaný dovolává „lepších záruk“ spravedlivého procesu v civilním soudním řízení, oproti řízení správnímu, obzvláště, jedná-li se o mnohamilionových majetkových hodnotách, má odvolací soud za to, že ani toto nemůže být kritériem pro vymezení pravomoci příslušného orgánu ve věci rozhodovat. Složitost právní problematiky totiž ničeho nevyovídá o tom, který spor by měl být řešen kterým z orgánů státní moci. Tak jako v civilním soudním řízení existují právní vztahy svojí povahou jednoduché k řešení, a přesto je k jejich řešení povolán zákonem soud, stejně tak v oblasti správního práva (jako práva veřejného) existuje řada odvětví, která jsou upravena hned několika právními předpisy současně se doplňujícími (či dokonce překrývajícími), a přesto k řešení sporů z nich vzniklých je zákonem povolán správní orgán. Pouze tam pak, kde to vyžaduje zvláštní zájem, je nad rámec opravných prostředků daných správním řádem umožněno domáhat se ochrany práv ve správním soudnictví. Jinými slovy, je to zákon (byť v této otázce ne zcela jednoznačný), který vymezuje, která věc má být řešena cestou občanskoprávního soudního řízení, a která pak cestou řízení správního, když na složitosti právní problematiky jako takové nezáleží. Je to pak zákonodárce, který přisuzuje „vážnost“ tomu kterému z předmětů sporů a podřazuje jej k řešení tu správnímu orgánu, tu zase soudu. V případě sporů z veřejnoprávních smluv přitom zákon zjevně považuje ochranu práv a oprávněných zájmů ve správním řízení (podpořenou soudním přezkumem ve správním soudnictví) za dostatečnou. Lichou je též námitka žalovaného, který namítá, že správní orgány nejsou povolány vykládat občanskoprávní předpisy, k čemuž konec konců nemají ani dostatečně odborné znalosti, neboť v daném případě, pokud je dána pravomoc rozhodovat spor správními orgány, by tyto nerozhodovaly o bezdůvodném obohacení či náhradě škody v občanskoprávním slova smyslu, nýbrž o jejich veřejnoprávní období, jak dovedl zvláštní (konfliktní) senát v rozhodnutí sp. zn. Konf 10/2015, byť za podpůrného použití pravidel týkajících se výše uvedených nároků občanskoprávních.
30. Soud prvního stupně ze shora uvedených důvodů postupoval správně, pokud řízení bez dalšího zastavil pro nedostatek pravomoci soudů rozhodovat o uplatněném nároku v občanském soudním řízení a zároveň rozhodl o postoupení věci k projednání a rozhodnutí příslušnému správnímu orgánu. Vycházejíc z výše uvedeného proto odvolací soud rozhodnutí soudu prvního stupně v napadených výrocích jako věcně správné potvrdil (§ 219 o. s. ř.), a to včetně výroku o nákladech řízení ve vztahu mezi účastníky, když zavinění na zastavení řízení (ve smyslu ustanovení § 146 odst. 2 věta první o. s. ř.) sice lze spatřovat na straně žalobce, který svůj návrh na zahájení řízení adresoval nesprávně orgánu moci soudní, ačkoliv měl být směřován k příslušnému správnímu úřadu, zároveň však jsou dány důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu ustanovení § 150 o. s. ř., pro které je namíste náklady žalovanému nepřiznat. Posledně uvedené důvody pak odvolací soud spatřuje jednak v samotném přesvědčení obou stran sporu (žalovaného z toho nevyjímaje) v pravomoc soudu rozhodovat jejich spor, doposud ne zcela jednotné rozhodovací praxi civilních soudů, správních orgánů i soudů ve správním soudnictví rozhodovat obdobné spory ve správním řízení, k němuž přispívala i výše popisovaná dosavadní nejednotnost v judikatuře i soudů a konečně i v tom, že samotný odvolací soud v minulosti měl pochybnosti o pravomoci správních orgánů řešit nárok uplatněný v tomto řízení.
31. Co se výroku o vrácení soudního poplatku zaplaceného žalobcem týče, odvolací soud zastává stanovisko, podle něhož řízení, které je zastavováno pro nedostatek pravomoci soudu s tím, že o

věci má rozhodovat správní orgán, zásadně rovněž podléhá poplatkové povinnosti podle ustanovení § 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích, neboť poplatková povinnost vzniká žalobci podle § 2 odst. 1 písm. a) ve spojení s ustanovením § 4 odst. 1 písm. a) téhož zákona již podáním žaloby. S uvedeným závěrem korespondují rozhodnutí obecných soudů zabývající se mimo jiné otázkou vrácení soudního poplatku (např. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 1. 2012, sp. zn. 75 Co 28/2012, Městského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2009, sp. zn. 30 Co 452/2009, či Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. 28 Ncu 18/2018), byť rozhodovací praxe obecných soudů není jednotná v závěru, zda řízení ve věcech, ve kterých není dána pravomoc soudu, poplatkové povinnosti podle zákona o soudních poplatcích skutečně podléhají (viz např. odlišné stanovisko vyjádřené v rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2015, sp. zn. 62 Co 175/2015). K případnému vrácení již zaplaceného poplatku tak může dojít pouze v režimu ustanovení § 10 odst. 3 až 5 zákona o soudních poplatcích, podle kterých v případech, kdy dochází k zastavení řízení před prvním jednáním (byť by se tak stalo po vydání platebního rozkazu, resp. byť se jedná o věc, ve které není vůbec zapotřebí jednání nařizovat), vrací se soudní poplatek zaplacený za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč. Pakliže ve zde projednávaném případě došlo k zastavení řízení před prvním jednáním ve věci, nepostupoval soud prvního stupně správně, pokud žalobci vrátil celý (tj. nesnížený o 20 % dle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích) zaplacený soudní poplatek za řízení ve výši 3 859 061 Kč. Odvolací soud proto nesprávné rozhodnutí soudu prvního stupně o vrácení soudního poplatku (tj. výrok V. napadeného usnesení) změnil za přiměřeného užití ust. § 220 odst. 1 písm. a) o. s. ř. tak, že se žalobci vrací pouze část zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 087 248,80 Kč, která představuje 80 % zaplaceného soudního poplatku.

32. Výrok o nákladech odvolacího řízení vyplývá z ustanovení § 224 odst. 1 a § 142 odst. 1 o. s. ř., dle nichž by to měl být žalovaný, který neuspěl se svým odvoláním a měl by proto hradit protistraně náklady řízení účelně jí vynaložené v tomto odvolacím řízení. I pro nepřiznání těchto nákladů odvolací soud shledává tytéž důvody zvláštního zřetele hodné podle § 150 o. s. ř., jak jsou uvedeny v odstavci č. 29 odůvodnění tohoto rozhodnutí, a to tím spíše, že žalovanému nebyla přiznána náhrada nákladů řízení před soudem prvního stupně.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí je přípustné dovolání za předpokladu, že rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak. V takovém případě lze dovolání podat do dvou měsíců od doručení tohoto rozhodnutí, k Nejvyššímu soudu České republiky, prostřednictvím Okresního soudu v Jihlavě.

Jihlava 13. září 2018

JUDr. Eva Fučíková v.r.
předsedkyně senátu