

USNESENÍ

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

žalobkyně: **obec Vysoké Studnice**, IČO 426 34 610
sídlem Vysoké Studnice 122, 588 21
zastoupená advokátkou JUDr. Boženou Zmátlovou
sídlem Dvořákova 1927/5, 586 01 Jihlava

proti

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

o zaplacení částky 70.278 Kč s příslušenstvím

o odvolání žalobkyně a žalovaného proti usnesení Okresního soudu v Jihlavě ze dne 17. dubna 2018, č. j. 4 C 435/2017-69,

takto:

- I. Usnesení soudu prvního stupně **se potvrzuje.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení.

Odůvodnění:

1. Soud prvního stupně usnesením zastavil v celém rozsahu 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 vrácení části soudního poplatku žalobkyni ve výši 2.514 Kč s tím, že tuto zároveň vyzval, aby do 10 dnů sdělila číslo účtu, na který má být částka vrácena.
2. Své rozhodnutí odůvodnil s odkazem na ustanovení § 7 odst. 1 a 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“), § 103 a 104 odst. 1 o. s. ř. 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 (dále též „s. ř.“).
3. Proti rozhodnutí soudu prvního stupně podali odvolání žalobkyně i žalovaný. Oba shodně navrhli, aby odvolací soud napadené usnesení změnil tak, že se řízení nezastavuje. V důvodech odvolání žalobkyně sice připustila, že stanovy a zakladatelská smlouva žalovaného představují svojí povahou veřejnoprávní smlouvu koordinační a že nároky na majetkové a finanční vypořádání v souvislosti s ukončením jejího členství v žalovaném mají být řešeny příslušným správním orgánem, o takové nároky se však v tomto řízení nejedná. Připomněla, že žalobou se domáhá zaplacení peněžitého plnění jako bezdůvodného

obohacení se žalovaného užíváním vodohospodářského majetku ve vlastnictví žalobkyně, respektive jako náhrady škody, která jí vznikla v důsledku protiprávního jednání žalovaného (nevyklizení a nepředání vodohospodářského majetku). Předmětem tohoto sporu jsou tedy nároky čistě soukromoprávní povahy. Soud prvního stupně neuvádí, v čem (v jakých ustanoveních zakladatelské smlouvy či stanov) spatřuje úpravu v tomto řízení řešených vztahů, byť by se mělo jednat o úpravu nedostatečnou. Podle rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 – 11, sice může být předmětem sporu z veřejnoprávní smlouvy i právo nebo povinnost povahy mimosmluvní a v oblasti veřejnoprávních smluv je představitelná i obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či na náhradu škody, takové úvahy však je třeba vykládat úžeji, než doslovně. Zvláštní senát totiž přitom zároveň výslovně uvádí, že v případě veřejného subjektivního práva se nejedná o nárok na vydání bezdůvodného obohacení či náhradu škody, ale o jejich veřejnoprávní obdobu. V daném případě se však jedná o soukromoprávní nárok na vydání bezdůvodného obohacení, jak konstatoval již Krajský soud v Brně - pobočka v Jihlavě v rozhodnutích vydaných v souběžně probíhajících řízeních dne 5. 12. 2017 pod č.j. 54Co 543/2016 – 284 a dne 13. 12. 2017 pod č.j. 72Co 153/2017 - 650. Zvláštní senát svými závěry míří na situace, kdy je předmětem sporu veřejnoprávní obdoba nároku na vydání bezdůvodného obohacení, což může nastat, například pokud je uzavřená veřejnoprávní smlouva neplatná, nebo pokud byla ukončena a je přesto plněno. Majetkový prospěch z právního důvodu, který by měl základ ve smlouvě veřejnoprávní (tedy veřejnoprávní obdoba nároku z bezdůvodného obohacení) za protiprávní užívání cizí věci, který tvoří základ nyní projednávané věci, si lze jen stěží představit. Náhrada, která žalobkyni přísluší v této věci, ve své podstatě odpovídá obvyklému nájemnému. K odstranění protiprávního stavu by žalobkyně musela uzavřít buď s žalovaným, nebo se společností VAS a.s., nájemní smlouvu jako smlouvu soukromoprávní. Vzhledem k tomu, že smlouva, která měla být uzavřena, avšak nebyla, by byla nájemní smlouvou či obdobnou smlouvou soukromoprávní, jsou i nyní řešené nároky čistě soukromoprávní povahy a mají být řešeny v pravomoci soudu. Odkaz soudu prvního stupně na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č.j. 10As 258/2017 – 176, není přílehavý, neboť v posledně uvedeném řízení byl řešen nárok na zaplacení majetkového a finančního vypořádání vystoupivšímu členu, tedy nárok veřejnoprávní povahy.

4. Žalovaný v odvolání uvedl, že se žalobkyně podanou žalobou domáhala vůči němu zaplacení částky 70.278 Kč s příslušenstvím, a to jako bezdůvodného obohacení, které mu mělo údajně vzniknout pobíráním nájemného od společnosti VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s. z nájmu vodohospodářského majetku ve vlastnictví žalobkyně, který dle tvrzení žalobkyně měl žalovaný žalobkyni vydat po zániku jejího členství v žalovaném. 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 a rovněž spory z takových smluv jsou konstantně a dlouhodobě rozhodovány obecnými soudy. I kdyby bylo možno zakladatelskou smlouvu žalovaného považovat za veřejnoprávní smlouvu, nelze nároky uplatněné žalobou považovat za nároky vzniklé ze zakladatelské smlouvy.
5. Výše uvedené odvolací námitky žalovaný dále obšírně odůvodnil ve svém odvolání postupně tím, že se zejména ohradil proti správnosti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č.j. 10 As 258/2017-176, kterým argumentuje soud prvního stupně, když namítl, že ani Nejvyšší správní soud ČR, ani soud prvního stupně v této věci, se nijak nevypořádali s jeho argumentací ohledně soukromoprávního charakteru zakladatelské smlouvy, která vedla k jeho vzniku jako dobrovolného svazku obcí. Důvody, proč není jeho zakladatelská smlouva smlouvou veřejnoprávní, žalovaný spatřuje v tom, že tato smlouva má

povahu zakladatelského jednání, jehož důsledkem je vznik právnické osoby dobrovolného svazku obcí, které je zároveň zájmovým sdružením právnických osob, což nepochybně vyplývá ze zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), platného a účinného v době jeho založení. Namítl, že zakladatelská smlouva zakládá právní osobnost, nikoliv práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Práva a povinnosti v oblasti veřejného práva vznikají případně až následně na základě zákona již vzniklé a existující právnické osobě a jsou spjata s její právní osobností. Účelem zakladatelské smlouvy je založení právnické osoby, přičemž jsou to předpisy práva soukromého, zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále též „obč. zák.“), ve znění pozdějších předpisů (dále též „obč. zák.“), a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, které upravují právnické osoby, jejich právní způsobilost, resp. právní osobnost. Vznik právnických osob je tedy upraven právem soukromým.

6. V případě zakladatelské smlouvy se podle žalovaného nejedná o veřejnoprávní smlouvu i z toho důvodu, že zakladatelská smlouva nenaplnuje obecnou definici veřejnoprávních smluv dle § 159 odst. 1 správního řádu. Přitom každá veřejnoprávní smlouva, ať již veřejnoprávní smlouva koordinační dle § 160 či subordinační dle § 161 správního řádu, musí vždy naplňovat obecné definiční znaky uvedené v § 159 odst. 1 správního řádu. Zakladatelská smlouva nezakládala, neměnila nebo nerušila práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, nýbrž na jejím základě došlo dle zákona o obcích č. 367/1990 Sb. (a subsidiárně dle obč. zák.) k založení žalovaného jako právnické osoby, resp. za účelem vstupování do soukromoprávních vztahů. Žalovaný je dále přesvědčen, že neexistuje kauzalita mezi povahou právnické osoby a povahou právního jednání, kterým byla osoba založena. Kritérium pro posouzení veřejnoprávnosti či soukromoprávnosti smluvního vztahu nemůže být posouzení míry smluvní volnosti a míry vázanosti zákonem. V souvislosti s tím žalovaný připomněl, že kogentní normy nejsou výsadou práva veřejného či právnických osob veřejného práva. Nelze dovozovat, že jakákoliv kogentní norma je veřejnoprávní normou. To platí zejména pro oblast zakládání a vznik právnických osob. Kogentnost norem upravujících zakládání právnických osob, či dokonce jejich počet, a míra vázanosti zakladatelů zákonem tedy 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.
7. Rovněž tak omezení osob, které mohou založit určitou právnickou osobu, není specifickým případem dobrovolného svazku obcí. Předmět činnosti je u dobrovolného svazku obcí dle obecního zřízení definován pouze demonstrativně, svazek proto může být založen k celé široké škále činností včetně podnikání. Otázka, jakou má svazek povahu, zda veřejnoprávní či soukromoprávní, přitom vypovídá o charakteristikách právnické osoby, nikoliv o povaze smlouvy, kterou je založena. Tato má nepochybně soukromoprávní povahu. Tomu svědčí 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, již byly svazky založeny. Nadto ani při posouzení vymezení předmětu činnosti žalovaného v oblasti vodovodů a kanalizací nelze říci, že by se jednalo o činnost vyhrazenou 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.
8. Žalovaný dále zdůraznil, že byl založen a zakladatelská smlouva uzavřena za účinnosti zákona o obcích z roku 1990, tedy v době, kdy nebyl legislativně zakotven institut veřejnoprávních smluv. Zakladatelská smlouva žalovaného tedy byla od samého počátku soukromoprávní

smlouvou – zvláštním druhem zakladatelské smlouvy zájmového sdružení právnických osob – s výlučnou pravomocí civilních soudů pro rozhodování sporů mezi žalovaným a jeho členskými obcemi. S tímto očekáváním a vědomím byla také zakladatelská smlouva zakládajícími členskými obcemi uzavírána.

9. Žalovaný přitom, jako zvláštní druh zájmového sdružení právnických osob, 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. To by ovšem založilo nedůvodný rozdíl mezi stejnými právnickými osobami pouze na základě toho, jakým zakladatelským právním jednáním byly založeny.
10. Žalovaný tak shrnuje, že v době uzavření zakladatelské smlouvy se jednalo o soukromoprávní smlouvu se založenou pravomocí civilních soudů k rozhodování souvisejících sporů, neboť institut veřejnoprávních smluv a řešení sporů z nich vyplývající nebyl legislativně zakotven a dobrovolný svazek obcí byl zvláštním druhem zájmového sdružení právnických osob a jeho zakladatelská smlouva proto byla smlouvou soukromoprávní. Za nepřipustné označil, aby během trvání existence právnické osoby docházelo ke změně právní povahy jejího zakladatelského právního jednání, a to navíc bez výslovného zákonného zmocnění.
11. Ze systematiky obecního zřízení dále žalovaný dovozuje, že výčet veřejnoprávních smluv v obecním zřízení je taxativní a smlouva o založení svazku obcí mezi ně nepatří. Pokud některá ze smluv uvedených v obecním zřízení má být považována za veřejnoprávní, je v takovém případě také takto v obecním zřízení 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. Požadavek na výslovné zákonné zmocnění k uzavření veřejnoprávní koordinační smlouvy mezi obcemi v samostatné působnosti s ohledem na pravomoc správních orgánů, nikoliv obecních soudů, k rozhodování sporů z těchto smluv, je také v souladu nejen s § 160 odst. 6 správního řádu, ale rovněž s článkem 101 odst. 4 Ústavy České republiky.
12. Žalovaný rovněž poukázal na skutečnost, že spory ze smluv o založení dobrovolného svazku obcí jsou dle konstantní judikatury Nejvyššího soudu rozhodovány obecními soudy. V souvislosti s tím odkázal zejména na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 ze dne 9. 1. 2013 a sp. zn. 28 Cdo 4243/2007 ze dne 18. 3. 2008, která se týkají sporů z vypořádání majetku dobrovolného svazu obcí v případě vystoupení členské obce ze svazu. Nejvyšší soud v uvedených rozhodnutích označuje svazek obcí právním statutem zájmového sdružení právnických osob dle tehdy platného a účinného občanského zákoníku (§ 20f a následující). Na toto ostatně odkazuje rovněž dřívější zákon o obcích, dle něhož byl žalovaný, jakož i dobrovolný svazek obcí, jehož případ byl řešen v rozhodnutí Nejvyššího soudu, založen (§ 20a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.), a rovněž tehdy platné znění stávajícího zákona o obcích (§ 51 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích). Nejvyšší soud přitom výslovně a závazně uvedl, že spory vyplývající ze stanov svazku obcí, jakožto zájmového sdružení právnických osob dle občanského zákoníku, požívají soudní ochranu a měly by tak být řešeny pouze k tomu příslušnými obecními soudy. Nepřítomnost odůvodnění existence pravomoci civilních soudů v předmětných rozsudcích přitom podle žalovaného nesvědčí 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.

13. Pro případ, že by se odvolací soud neztotožnil s argumentací žalovaného stran povahy smlouvy a stanov, jako smlouvy soukromoprávní, namítal dále žalovaný, že ani tak nelze předmět sporu považovat za plnění veřejnoprávní povahy. V daném případě se nejedná o bezdůvodném obohacení vzniklém ze smlouvy o založení žalovaného, ale o bezdůvodném obohacení, které má dle tvrzení žalobkyně spočívat v pobírání části nájemného žalovaným, jako pronajímatelem, bez právního důvodu, resp. z důvodu ztráty soukromoprávního oprávnění disponovat s věcí. Jedná se tedy zcela nepochybně o soukromoprávní nárok (majetkové právo) upravené v předpisu práva soukromého, tedy práva užívat věc a disponovat s touto věcí a práva brát z této věci užítky včetně nájemného a bezdůvodné obohacení spočívající ve výkonu tohoto soukromého práva bez právního důvodu. Naproti tomu v případě usnesení zvláštního senátu (ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015 – 11) se jednalo o situaci, kdy předmětem sporu bylo plnění poskytované na základě veřejnoprávní smlouvy (smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě), jež byla neplatná. Jednalo se tedy o plnění z neplatné veřejnoprávní smlouvy. V posuzovaném případě se však zjevně jedná o bezdůvodné obohacení spočívající v plnění zjevně soukromoprávním, a to peněžitém plnění z titulu nájemného od společnosti VAS a. s., které je pobíráno žalovaným v části týkající se majetku žalobkyně údajně bez právního důvodu. I v případě žalobkyní tvrzené náhrady škody by tato případně spočívala v plnění zjevně soukromoprávním, a to peněžitém plnění z titulu nájemného od společnosti VAS a. s., které mohlo být pobíráno žalobkyní zčásti týkající se majetku žalovaného v případě, že by jej žalovaný žalobkyni smluvně převedl.
14. Žalovaný rovněž poukázal to, že rozsudky soudů vydané ve správním soudnictví nejsou pro obecné soudy závazné. Zvláštní senát, jehož rozhodnutí naopak závazné je, dosud neřešil kompetenční spor, jehož předmětem by bylo posouzení otázky, zda je smlouva o založení dobrovolného svazku obcí veřejnoprávní smlouvou a kdo má rozhodovat spory z ní, ani posouzení otázky, zda spor z bezdůvodného obohacení či spor o náhradu škody, týkající se majetku po vystoupení obce z dobrovolného svazku obcí, je sporem ze smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí.
15. Konečně pak žalovaný vyjádřil obavu z toho, že zastavením soudního řízení a postoupením věci správnímu orgánu by došlo k poškození jeho veřejných subjektivních 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 nejzávažnější 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 nejzávažnějších nedostatcích musí ovšem soud poskytnout právnické osobě přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy.

16. Odvolací soud po zjištění, že odvolání byla podána včas (ust. § 204 odst. 1 o.s.ř.), že byla podána osobami k tomu oprávněnými (ust. § 201 o.s.ř.) a že směřují proti rozhodnutí, 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 nejsou důvodná.
17. 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.
18. 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 (zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, dále též „spr. řád“, či „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.
19. Pro přezkum napadeného usnesení tak bylo třeba posoudit odpovědi především na dvě otázky – A) zda smlouvu o založení žalovaného z 2. 7. 1993 (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 žalobkyně na zaplacení žalované částky jako alikvotní části nájemného z nájemní smlouvy žalovaným uzavřené se společností Vodárenská akciová společnost a. s. se sídlem v Brně, odpovídající té části vodohospodářského majetku, který měl žalovaný žalobkyni po ukončení jejího členství vydat, lze považovat za spor z této (veřejnoprávní) smlouvy.
20. 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.

21. 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 mocí 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).
22. Předně nelze souhlasit s 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 subordinační (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 roztržštěně. O tom svědčí i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu, 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. subordinačních 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 subordinační 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 přitom 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. rozhodnutí č. 448/2005 Sb. NSS). 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.

23. 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 správního řádu 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.

24. 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]. Mezi účastníky řízení přitom není sporu o tom, že 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 žalobkyní uplatněného v tomto řízení.
25. 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 (bod 9. této 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 strojů, 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 stanov y 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 činnost svazku hlavní.

26. 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 spr. řádu 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.
27. 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.

28. 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 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. 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.
29. V posuzovaném případě žalobkyně žalobou uplatnila nárok na zaplacení peněžitého plnění, které má odpovídat bezdůvodnému obohacení, jež měl žalovaný na její úkor získat užíváním (konkrétně tím, že jej pronajímal Vodárenské akciové společnosti, a.s.) vodohospodářského majetku, který je v jejím vlastnictví a který vložila coby člen žalovaného do jeho hospodaření, za dobu po zániku jejího členství ke dni 31. 12. 2014 ve svazku; konkrétně bylo vydání peněžitého plnění odpovídajícího bezdůvodnému obohacení nárokováno za dobu od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2015.
30. Samotné stanovy 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 odst. 4 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 stanovy 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 je 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.
31. Za nepřipadné měl odvolací soud i argumenty žalobkyně. Co se týče požadavku na výklad závěrů uvedených v usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 10/2015-11 „úžeji, než doslovně“, lze připomenout, že zvláštní senát v uvedeném usnesení vylovil rovněž závěr, že „*soubor práv*

a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů. Je tedy zásadně třeba v pochybnostech vykládat ustanovení o pravomocích rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní, či naopak soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno jeden orgán.“

I z pohledu závěrů zvláštního senátu tak bylo na místě dovodit, že i nároky, jichž se žalobkyně v posuzované věci domáhá, vyplývají z komplexního „souboru“ práv a povinností založených smlouvou o založení žalovaného (která byla shledána smlouvou veřejnoprávní). Jestliže ve sporu o vypořádání vzájemných práv a povinností v souvislosti s ukončením členství obce v žalovaném přísluší rozhodovat správnímu orgánu (jak ve dvou již zmíněných rozsudcích dovodil i Nejvyšší správní soud), je na místě, aby mu příslušelo rozhodovat i o žalobou uplatněných nárocích, které mají svůj základ rovněž ve veřejnoprávní smlouvě o založení žalovaného (a proto je třeba považovat je za veřejnoprávní podobu nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či na náhradu škody) a souvisí s ukončením členství žalobkyně v žalovaném.

32. Odvolací soud zde nepovažuje za případnou ani námitku, že si jen stěží lze představit veřejnoprávní období nároku, který v oblasti soukromého práva je nárokem na vydání bezdůvodného obohacení odpovídajícího v podstatě ušlému nájemnému. Úprava takového vztahu ve veřejnoprávní smlouvě by nemusela být v podobě smlouvy nájemní (v takovém případě by se jednalo o prvek soukromoprávní, který by součástí veřejnoprávního ujednání nebyl), ale například v podobě určitého plnění či i sankce sjednané pro případ nesplnění povinnosti vydat majetek při ukončení členství obce v žalovaném.
33. Odvolací soud připouští, že v minulosti Nejvyšší soud ČR 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 ČR, 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 ČR 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, závaznou 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.

34. 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 správním orgánům, by tyto nerozhodovaly o bezdůvodném obohacení či náhradě škody v občanskoprávním slova smyslu, nýbrž o jejich veřejnoprávní období, jak dovedil zvláštní (konfliktní) senát v rozhodnutí sp. zn. Konf 10/2015, byť za podpůrného použití pravidel týkajících se výše uvedených nároků občanskoprávních.
35. Soud prvního stupně tudíž 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 jako věcně správné potvrdil (§ 219 o. s. ř.), a to včetně závislého 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 žalobkyně, která svůj návrh na zahájení řízení adresovala 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 namístě 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, jednak v doposud ne zcela jednotné rozhodovací praxi civilních soudů, správních orgánů i soudů ve správním soudnictví rozhodovat obdobné spory ve správním řízení, ke které přispívala i výše popisovaná dosavadní nejednotnost v judikatuře soudů.
36. Co se výroku o vrácení části soudního poplatku zaplaceného žalobkyní za řízení týče, potom odvolací soud předně konstatuje, že 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 č. 549/1991 Sb. 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. Uvedenému závěru 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 ČR 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 zák. č. 549/1991 Sb., 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) m vrací se soudní poplatek zaplacený za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, snížený o 20 %, nejméně však o 1.000 Kč.

37. Pakliže tedy ve zde projednávaném případě došlo k zastavení řízení před prvním jednáním ve věci, postupoval soud prvního stupně správně, pokud žalobkyni vrátil zaplacený soudní poplatek za řízení snížený o částku 1.000 Kč a odvolací soud tudíž také v této části napadené rozhodnutí jako ve výroku věcně správně potvrdil.
38. Výrok o nákladech odvolacího řízení vyplývá z ustanovení § 224 odst. 1 a § 142 odst. 1 o.s.ř., podle kterých náhrada nákladů odvolacího řízení nepřísluší žádnému z účastníků, pakliže ani jeden z nich nebyl se svým odvoláním úspěšný.

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 20. srpna 2018

JUDr. Eva Fučíková v.r.
předsedkyně senátu