

## USNESENÍ

Krajský soud v Brně - pobočka v Jihlavě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Mádra a soudců Mgr. Leony Sukané a Mgr. Radka Pavlačky ve věci

žalobkyně: **obec Kozlov**, IČO 00839591  
sídlem Kozlov 68, 588 21 Velký Beranov  
zastoupené 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  
zastoupenému advokátem JUDr. Oldřichem Chudobou  
sídlem Při Trati 1084/12, 141 00 Praha 4 - Michle

### **o 197 952 Kč s příslušenstvím**

o odvolání žalobkyně proti usnesení Okresního soudu v Jihlavě ze dne 17. 4. 2018, č. j. 20 C 391/2017-99,

#### **takto:**

- I. Usnesení soudu prvního stupně se **potvrzuje**.
- II. Žalovanému se náhrada nákladů odvolacího řízení **nepřiznává**.

#### **Odůvodnění:**

1. Soud prvního stupně výše uvedeným usnesením zastavil řízení v celém rozsahu (výrok I.) s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Krajskému úřadu Kraje Vysočina (výrok II.). O nákladech řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo (výrok III.). Žalobkyni vrátil poměrnou část zaplaceného soudního poplatku ve výši 7 918 Kč (výrok IV.) a tuto současně vyzval, aby sdělila soudu číslo účtu pro vrácení poplatku (výrok V.).
2. O zastavení řízení rozhodl soud prvního stupně z důvodu nedostatku pravomoci podle ustanovení § 7 odst. 1 a 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění předpisů pozdějších (dále též jen „o.s.ř.“), § 103 a 104 odst. 1 o.s.ř 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 (a v nich zmíněné usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, dále též jen „zvláštního senátu“, z 20. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11). V odůvodnění uvedl, že v předmětné věci se jedná o spor vyvolaný vystoupením žalobkyně z žalované a skutečností, že mezi účastníky nedošlo k vypořádání, které předvídá zakladatelská smlouva a stanovy, jež považuje za veřejnoprávní smlouvu koordinační. Jde tedy 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 jen „s.ř.“).

3. Proti rozhodnutí soudu prvního stupně podala odvolání žalobkyně, která navrhla, aby odvolací soud napadené usnesení změnil tak, že se řízení nezastavuje. Žalobkyně sice přisvědčila závěru, 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, měla však za to, že o takové nároky se v řízení nejedná. Uvedla, že žalobou se domáhá zaplacení peněžitého plnění jako bezdůvodného obohacení žalovaného získaného užíváním vodohospodářského majetku ve vlastnictví žalobkyně, respektive jako náhrady škody, která jí vznikla v důsledku protiprávního jednání žalovaného (nevyklizení a nepředání vodohospodářského majetku), že předmětem tohoto sporu jsou tedy nároky soukromoprávní povahy, že 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, když v době uzavření veřejnoprávní smlouvy nikdo ani nepředpokládal, že by se žalovaný mohl chovat způsobem, jakým se v současné době chová. Měla za to, že závěry zvláštního senátu ve výše uvedeném usnesení o tom, že předmětem sporu z veřejnoprávní smlouvy může být i právo nebo povinnost povahy mimosmluvní a že v oblasti veřejnoprávních smluv je představitelná i obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či na náhradu škody, je třeba vykládat „úžeji než doslovně“. Dle žalobkyně si lze stěžít představit veřejnoprávní obdobu nároku z bezdůvodného obohacení, který tvoří základ posuzované věci a který ve své podstatě odpovídá nájemnému. K odstranění protiprávního stavu by žalobkyně musela uzavřít buď s žalovaným, nebo se společností VAS a.s., nájemní smlouvu či obdobnou smlouvou soukromoprávní, navíc jde o vztah vzniklý až po ukončení jejího členství v žalovaném, který není upravován zakladatelskou smlouvou ani stanovami. V řízení posuzované nároky tak měla za soukromoprávní povahy s tím, že mají být řešeny v pravomoci soudu. Obdobně jsou soukromoprávní povahy dohody vlastníků souvisejících kanalizací. Poukázala na obdobný závěr učiněný Krajským soudem v Brně v usnesení z 4. 11. 2014, č. j. 54 Co 480/2014-226, i na to, že stejný soud v obdobných věcech (sp. zn. 54 Co 543/2016 a 72 Co 153/2017) již rozhodoval a nedostatek pravomoci neshledal. Napadené usnesení měla i za překvapivé a v rozporu s principem legitimního očekávání.
4. Žalovaný se k odvolání nevyjádřil.
5. Odvolací soud po zjištění, že odvolání bylo podáno včas (ustanovení § 204 odst. 1 o.s.ř.), osobou k tomu oprávněnou (ustanovení § 201 o.s.ř.) a že směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je odvolání přípustné (ustanovení § 202 odst. 1 à contrario o.s.ř.), přezkoumal rozhodnutí soudu prvního stupně i řízení mu předcházející a dospěl k dále popsaným závěrům.
6. 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.
7. Podle § 7 o.s.ř. soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy 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.

8. 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 počítá se vznikem a existencí veřejnoprávních smluv již i v době před nabytím jeho účinnosti. Podle ustanovení § 182 odst. 2 s.ř. se ustanoveními správního řádu 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. Konečně, v právním řádu byly veřejnoprávní smlouvy výslovně zmiňovány již v době před účinností současného správního řádu (viz níže).
9. 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 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.
10. Soud prvního stupně 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. Odvolací soud předesílá, že v konečném důsledku se s právními závěry vyslovenými v obou posléze citovaných rozsudcích ztotožnil rovněž.
11. Současně měl odvolací soud za to, že citovaná zákonná ustanovení o pravomoci soudů a správních orgánů bylo 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. 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).
12. Je skutečností, že zvláštní senát doposud otázku, 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, neřešil. Odvolací soud pak 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). Odvolací soud má za to, že při posuzování charakteru smlouvy nutno vycházet především z povahy subjektů, které smlouvu uzavíraly a účelu smlouvy samotné. Je-li smlouva o založení svazku obcí uzavírána obcemi jako územními samosprávnými celky a jejím účelem je spolupráce při plnění úkolů náležících do jejich samostatné působnosti, pak nutno uzavřít, že i taková smlouva je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu ustanovení § 160 odst. 6 s. ř., a to tzv. smlouvou koordinační. Zde odvolací soud přisvědčuje i argumentaci Městského soudu v Praze v rozsudku č. j. 11A 148/2015-83, v té jeho části, v níž zmínil, že v zákonech o obcích z roku 2000 je institut dobrovolného svazku obcí zařazen v dílu nazvaném „Spolupráce mezi obcemi“, přičemž koordinační smlouvy se týkají

právě spolupráce subjektů veřejné správy. Ostatně s tím, že veřejnoprávními koordinačními smlouvami budou i smlouvy o založení dobrovolných svazků obcí, výslovně počítal i zákonodárce (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb., § 143, který v konečné podobě přijatého zákona je současným § 160, upravujícím druhy veřejnoprávních smluv).

13. Jak již zmíněno, smlouva o založení žalovaného byla uzavřena 2. 7. 1993, tedy za účinnosti předchozí právní úpravy obecního zřízení a to zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), dále jen „zák. o obcích 1990“. Skutečnost, že se tak stalo v době před výslovnou úpravou veřejnoprávních smluv koordinačních výše zmíněným ustanovením § 160 odst. 6 s.r., nebyla pro posouzení věci rozhodující. S touto otázkou se již vypořádal zvláštní senát, a to v usnesení ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82. Zde dovodil, že *[p]ojem „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 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 ke právní jistotě i přijatelnější tyto smlouvy označit výslovně. Zvláštní senát se přiklonil k výkladu, podle něž se zmíněné přechodné ustanovení vztahovalo na smlouvy veřejnoprávní nikoli podle označení, nýbrž podle obsahu, že obecná formulace přechodného ustanovení s sebou nese i to, že charakter té které smlouvy musí být posuzován případ od případu.*
14. 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 ustanovení § 20a zák. o obcích 1990, žalovaného jako samostatnou právnickou osobu a že se tak stalo v souladu se zákonným odkazem postupem zakotveným v ustanovení § 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). 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 byla zjevně oprávněna uzavřít i žalobkyně. Samotný smysl založení žalovaného spočíval ve sdružení prostředků obcí ke snazšímu dosažení výše uvedeného účelu. Žalovaný tak byl založen v souladu s ustanovením § 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 a právě z tohoto důvodu měl odvolací soud (v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu, vyslovenými v rozsudku z 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176 a následně také rozsudku z 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017-97) za to, že je na ni třeba pohlížet jako na smlouvu veřejnoprávní, a to již od okamžiku jejího uzavření. Ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu vyjádřenými v rozhodnutí ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, tak lze poznamenat, že ke změně právní povahy zakladatelského jednání (ze soukromoprávního ve veřejnoprávní eventuálně naopak) nedošlo.

15. Při řešení druhé z obou výše uvedených základních otázek (B) pak soud prvního stupně dle názoru odvolacího soudu správně vycházel především ze závěrů vyslovených zvláštním senátem v usnesení z 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11. Zde zvláštní senát dovodil, že „[s]porem z veřejnoprávní smlouvy“ je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu již tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním jednostranným jednáním veřejnoprávní entity, předpokládá vznik komplexního „souboru“ vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva. Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, půjde 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 práva soukromého nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody.“ Vedle toho však bylo třeba zohlednit i závěr vyslovený zvláštním senátem v již zmíněném usnesení č. j. Konf 13/2010-7, v němž dovodil, že „je třeba zkoumat smlouvu v celém jejím rozsahu a současně i v jednotlivých částech. Přičemž je zřejmé, že smlouva v sobě může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní. Podle § 41 odst. 2 o.ř. posuzuje soud každý úkon podle jeho obsahu, i když je úkon nesprávně označen.“ V posléze uvedené věci tak zvláštní senát za součást veřejnoprávní smlouvy o vzniku závazku veřejné služby neshledal ujednání o bezúročném půjčce.
16. V posuzovaném případě žalobkyně žalobou uplatnila nárok na zaplacení peněžitého plnění, které mělo odpovídat bezdůvodnému obohacení, jež měl žalovaný na její úkor získat užíváním (konkrétně tím, že jej pronajímal Vodárenské akciové společnosti, a.s.) vodohospodářského majetku, který jí měl žalovaný vydat poté, kdy její členství v žalovaném ke dni 31. 12. 2014 skončilo. Vydání bezdůvodného obohacení se domáhala za dobu od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015.
17. Jak vyplývá ze zakladatelské smlouvy ze dne 2. 7. 1993, sdružená města a obce se zavázaly uzavřít do tří měsíců po schválení privatizačního projektu s.p. Jihomoravské vodovody a kanalizace Brno smlouvy o bezúplatném převodu vodovodního kanalizačního zařízení, tzn. úpravny vody, čistírny, čerpací stanice, přivaděče, rozvodů pitné vody, kanalizačního přivaděče jednotlivých sběrných stok až k čistírně, ze svého vlastnictví do vlastnictví svazku a vyslovili souhlas s převedením majetku státu, který jim připadne dle privatizačního projektu

do vlastnictví svazku. Součástí zakladatelské smlouvy pak měly být stanovy svazku. Podle čl. 3 odst. 3 stanov svazku pak předmětem činnosti svazku byly v rámci hlavní činnosti zabezpečení zásobování obcí pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod obcí, ochrana životního prostředí, zavádění, rozšiřování a zdokonalování vodohospodářských zařízení a trubních sítí, správa nemovitého majetku obcí a svazku v oblasti vodního hospodářství a stanovování výše vodného a stočného na příslušné období jménem obcí po dohodě se smluvním provozovatelem. Samotné stanovy pak v čl. 8 počítaly s tím, že jednotlivé obce vkládaly vodohospodářský majetek „do hospodaření svazku“ a ten k majetku, který převzal do hospodaření, přejímal veškerou zodpovědnost stanovenou právními předpisy, zabezpečoval jeho provoz a pečoval o něj s péčí řádného hospodáře. Konečně pak v čl. 12 odst. 4 stanov je upravena i 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.

18. Zakladatelská smlouva (respektive stanovy, které byly její součástí) tedy počítala 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.
19. Za nepřipadné měl odvolací soud argumenty žalobkyně stran 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 „[s]oubor“ *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 pravomocech 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 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.
20. Odvolací soud zde nepovažoval za případnou ani námitku, že si jen stěží lze představit veřejnoprávní obdobu 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.

21. 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. sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 a sp. zn. 28 Cdo 4243/2007), nicméně, jak připomněl i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č. j. 10 As 258/2017-176, tato rozhodnutí byla vydána v době, kdy se zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. doposud nevyjádřil v tom smyslu, že sporem z veřejnoprávních smluv je třeba rozumět podstatně širší okruh nároků, než jak bylo uvažováno v minulosti (viz zejména opakovaně zmíněné usnesení č. j. Konf 10/2015-11). 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 závazná i pro Nejvyšší soud. 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. Nejvyšší soud je povolán mimo jiné ke sjednocování rozhodovací činnosti soudů, jeho argumentaci proto nelze bez dalšího přehlížet. V obou posléze zmíněných věcech však jakékoliv argumenty k posouzení pravomoci obecných soudů uvedeny nebyly, touto otázkou se Nejvyšší soud v odůvodnění svých rozhodnutí výslovně nezabýval (byť zjevně proto, že nedostatek pravomoci nebyl v řízení zpochybněn). Odvolací soud si tudíž byl vědom, 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 postupně 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 z 4. 11. 2014, č. j. 54 Co 480/2014-226 výslovně, v rozsudku z 5. 12. 2017, č. j. 54 Co 543/2016-284 a usnesení z 13. 12. 2017, č. j. 72 Co 153/2017-650 nevýslovně). Podobná nejednotnost rozhodovací činnosti je jistě rysem negativním, nepříspěvajícím 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, celá řada.
22. Odvolací soud tak měl za to, že soud prvního stupně 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. Vycházeje z výše uvedeného proto odvolací soud rozhodnutí soudu prvního stupně 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 věty 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. Tyto důvody odvolací soud spatřuje v doposud ne zcela jednotné rozhodovací praxi civilních soudů, správních orgánů i soudů ve správním soudnictví rozhodovat obdobné spory ve správním řízení.

23. Za věcně správný je odvolacím soudem považován i výrok o vrácení části soudního poplatku, když 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 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) 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 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 1 980 Kč odpovídající 20 % původně zaplaceného soudního poplatku (9 898 Kč) a odvolací soud tudíž také v této části napadené rozhodnutí potvrdil (§ 219 o. s. ř.).
24. Výrok o nákladech odvolacího řízení vyplývá z ustanovení § 224 odst. 1 a § 142 odst. 1 o.s.ř., podle něhož by náhradu nákladů odvolacího řízení měla hradit žalobkyně žalovanému, když tato nebyla se svým odvoláním úspěšná. Jelikož se žalovaný k odvolání nijak nevyjádřil, nevznikly mu v odvolacím řízení žádné náklady, a proto mu náhrada nákladů odvolacího řízení nebyla přiznána.

#### **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 vyřešená 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 23. srpna 2018

JUDr. Jaroslav Mádr v.r.  
předseda senátu