

Pravomoc soudu

K projednání věci, v níž se obec domáhá vůči dobrovolnému svazku obcí peněžité náhrady za užívání majetku do něj vneseného k plnění úkolů veřejné správy podle smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, aniž by po jejím případném vystoupení z dobrovolného svazku obcí došlo ke smlouvou předpokládanému vypořádání takto vneseného majetku, není dána pravomoc soudů, nýbrž pravomoc správního orgánu (§ 169 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád).

(Usnesení Nejvyššího soudu České republiky č.j. 28 Cdo 4495/2018-144, ze dne 26.3.2019)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl ve věci žalobkyně: obec Vysoké Studnice, se sídlem V.S., zastoupené JUDr. B.Z., advokátkou se sídlem v J., proti žalovanému: Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO, se sídlem v J., zastoupenému JUDr. O.Ch., advokátem se sídlem v P., o zaplacení částky 70 278 Kč s příslušenstvím, vedené u Okresního soudu v Jihlavě pod sp. zn. 4 C 435/2017, o dovolání žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Brně - pobočky v Jihlavě ze dne 20. srpna 2018, č. j. 54 Co 136/2018-104, tak, že dovolání se zamítá.

Z odůvodnění :

Okresní soud v Jihlavě (dále jen jako „soud prvního stupně“) usnesením ze dne 17. dubna 2018, č. j. 4 C 435/2017-69, zastavil řízení o žalobě, jíž se žalobkyně domáhala zaplacení částky 70 278 Kč se specifikovanými úroky z prodlení (výrok I), rozhodl, že po nabytí právní moci jeho usnesení bude věc postoupena Krajskému úřadu Kraje Vysočina (výrok II), rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok III), dále o vrácení části soudního poplatku žalobkyni (výrok IV) a vyzval žalobkyni ke sdělení čísla účtu pro vrácení soudního poplatku (výrok V).

Krajský soud v Brně - pobočka v Jihlavě (dále jen jako „odvolací soud“) usnesením ze dne 20. srpna 2018, č. j. 54 Co 136/2018-104, usnesení soudu prvního stupně potvrdil (výrok I) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok II).

Žalobkyně se domáhala zaplacení částky 70 278 Kč jako náhrady za majetkový prospěch, jehož se žalovanému dostalo užíváním vodohospodářského majetku v jejím vlastnictví (dále jen „předmětný majetek“) v období od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2015. Uvedla, že do 31. 12. 2014 byla členkou žalovaného, jenž je dobrovolným svazkem obcí (dále též jen „svazek“) založeným za účelem zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod sdružených měst a obcí; předmětný majetek žalovaný užíval na základě smluv o vkladu majetku žalobkyně do jeho hospodaření. Podle stanov žalovaného však měla být po vystoupení obce ze svazku uzavřena smlouva o vydání majetku a smlouva o finančním vypořádání; k jejich uzavření dosud nedošlo a žalovaný nadále užívá předmětný majetek, a to tak, že jej pronajímá společnosti Vodárenská akciová společnost, a. s.

Odvolací soud, stejně tak jako soud prvního stupně, ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že k projednání věci jsou příslušné správní orgány, neboť jde o spor z veřejnoprávní smlouvy, kterou je zakladatelská smlouva žalovaného včetně stanov, jež jsou její součástí. Odmítl argumentaci žalovaného, že smlouva o založení dobrovolného svazku obcí nemůže být veřejnoprávní smlouvou z důvodu, že právní řád v době jejího uzavření neobsahoval pojem veřejnoprávních smluv. Odvolací soud, i s odkazem na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. [131/2002](#) Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen jako „zvláštní senát“) ze dne 21. 5. 2008, č. j.

Konf 31/2007-82, vyložil, že i před 1. 1. 2006 (kdy nabyl účinnost zákon č. [500/2004](#) Sb., správní řád, obsahující i úpravu veřejnoprávních smluv) bylo možné uzavřít veřejnoprávní smlouvy výslovně takto v právním řádu neoznačené (přičemž teorie smlouvu o vytvoření dobrovolného svazku obcí výslovně označuje za veřejnoprávní smlouvu koordinační), o čemž vypovídá i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu, dle něhož má úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu dopadat i na veřejnoprávní smlouvy uzavřené před jeho účinností.

Při zkoumání povahy zakladatelské smlouvy v projednávané věci nelze podle odvolacího soudu užít kritéria (ne)rovnosti stran, jak stran veřejnoprávní smlouvy subordinační nastínil zvláštní senát v rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, neboť se toto hledisko neprosadí v případě koordinačních veřejnoprávních smluv, jejichž prostřednictvím se realizuje spolupráce mezi subjekty veřejné správy, kde vztah nadřízenosti a podřízenosti neexistuje. Za rozhodující proto považoval povahu stran smlouvy a její účel, jímž bylo založení žalovaného za účelem přenesení výkonu části samostatné působnosti členských obcí, konkrétně spravování nakládání s vodou a odpady z toho vznikajícími; zakladatelská smlouva a stanovы žalovaného, které jsou její součástí, tak upravují i práva a povinnosti při výkonu působnosti členských obcí v oblasti veřejné správy. Uvedený závěr není popřen ani skutečností, že založení dobrovolného svazku obcí se řídilo i právní úpravou obsaženou v zákoně č. [40/1964](#) Sb., občanský zákoník (dále jen „obč. zák.“). Za toliko akademickou, bez vlivu na správnost rozhodnutí, považoval odvolací soud námitku, že obce za stejným účelem mohly založit akciovou (či jinou obchodní) společnost, jejíž zakladatelská smlouva byla by nepochybně povahy soukromoprávní. V případě založení žalovaného na ustavující členské schůzi, tedy bez zakladatelské smlouvy, by veřejnoprávní smlouvou byl zápis o ustavující členské schůzi s připojenými stanovami žalovaného. Odvolací soud proto uzavřel, že zakladatelská smlouva, jejíž nedílnou součástí jsou stanovы, je veřejnoprávní smlouvou.

Ve vztahu k otázce, zda jde v posuzované věci o spor z veřejnoprávní smlouvy, odvolací soud odkázal zejména na závěry zvláštního senátu vyslovené v rozhodnutích ze dne 19. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010-7, a ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, s tím, že sporem z veřejnoprávní smlouvy je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních, a to včetně práv a povinností svou povahou mimosmluvních, odpovídajících v oblasti soukromého práva nároku na vydání bezdůvodného obohacení či náhradu škody. V projednávané věci jde dle odvolacího soudu o nárok z veřejnoprávní smlouvy, neboť stanovы žalovaného počítají s oprávněním užívat majetek členských obcí vložený do jeho hospodaření a žalobkyní uplatněný nárok za užívání jejího majetku po vystoupení ze svazku mohl být rovněž upraven stanovami či zakladatelskou smlouvou. Odvolací soud svůj závěr odůvodnil i tím, že projednávaný nárok tvoří ve smyslu závěrů usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 10/2015-11 spolu s nárokem na vypořádání vzájemných práv a povinností v souvislosti s ukončením členství obce v žalovaném (o němž přísluší rozhodovat správnímu orgánu) „soubor práv a povinností“, o nichž by měl rozhodovat jeden orgán. Proto odvolací soud jako správné potvrdil napadené usnesení soudu prvního stupně o zastavení řízení a postoupení věci správnímu orgánu.

Proti usnesení odvolacího soudu, výroku pod bodem I v části, již byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně o zastavení řízení a postoupení věci správnímu orgánu, podal žalovaný (dále též jako „dovolatel“) dovolání. Splnění předpokladů přípustnosti dovolání spatřuje v tom, že rozsudek odvolacího soudu závisí na vyřešení otázek hmotného a procesního práva dovolacím soudem dosud neřešených. Jako nesprávné dovolatel označuje právní posouzení zakladatelské smlouvy jako smlouvy veřejnoprávní i posouzení projednávané věci jako sporu vyplývajícího ze zakladatelské smlouvy (coby veřejnoprávní smlouvy). Namítá, že odvolací soud opomněl zkoumat obsah zakladatelské smlouvy a způsob její tvorby, což jsou podle usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, rozhodující kritéria pro závěr o povaze smlouvy. Obsahem zakladatelské smlouvy bylo přitom založení žalovaného jako právnické osoby, což je akt práva soukromého bez ohledu na částečnou veřejnoprávní úpravu [zákon č. [367/1990](#) Sb., o obcích (obecní zřízení)];

obsahem zakladatelské smlouvy naopak nebylo založení, změna nebo rušení práv a povinností v oblasti veřejného práva, jak vyžaduje definice veřejnoprávních smluv dle ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu. Jde-li o způsob tvorby, považuje dovolatel za stěžejní, že zakladatelská smlouva je výsledkem naprosto svobodné vůle stran (členských obcí), a to i pokud jde o její konkrétní obsah. Není zde významná ani kogentní povaha rozhodných norem, když například založení obchodní společnosti je kogentními ustanoveními dotčeno víc než založení svazku obcí (dovolatel dále, co do předmětu činnosti srovnává dobrovolné svazky obcí s občanskými sdruženími dle zákona č. [83/1990](#) Sb., o sdružování občanů, ve znění do 31. 12. 2013); dle usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 31/2007-82 není přitom rozhodná ani (soukromoprávní či veřejnoprávní) povaha smluvních stran. Dovolatel dále namítá, že členské obce mohly stejného účelu dosáhnout založením akciové společnosti, případně mohly žalovaného založit na ustavující členské schůzi, aniž by vůbec došlo k uzavření zakladatelské smlouvy; s touto argumentací se odvolací soud podle dovolatele ani nevyvořoval, když ji toliko označil za bezpředmětnou. Za významné považuje i to, že strany neměly v úmyslu uzavřít veřejnoprávní smlouvu a ani to v úmyslu mít nemohly, neboť zákon č. [367/1990](#) Sb. vůbec neobsahoval pojem veřejnoprávních smluv; bez významu je zde i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu, neboť se týká toliko veřejnoprávních smluv taxativně uvedených v ustanoveních § 63 a 66a zákona č. [128/2000](#) Sb. Ve vztahu k druhé označené otázce (zda se v projednávané věci jedná o spor ze zakladatelské smlouvy) dovolatel namítá, že v řízení jde o ryze soukromoprávní nárok na vydání bezdůvodného obohacení spočívajícího v užívání majetku žalobkyně tak, že jej žalovaný spolu s dalším majetkem pronajímá soukromé společnosti. Přirovnává projednávanou věc k hypotetickému sporu o zaplacení nájemného mezi ním a nájemcem předmětného majetku, k jehož řešení byla by dána pravomoc obecných soudů. Uplatněný nárok nelze považovat za nárok související s majetkovým vypořádáním při vystoupení obce z dobrovolného svazku obcí, který by však také měl čistě soukromoprávní povahu (dovolatel zde odkazuje na usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010-7, s tím, že i veřejnoprávní smlouva může obsahovat soukromoprávní ujednání). Uvedené úvahy by se prosadily i v případě posouzení uplatněného nároku jako nároku na náhradu škody vzniklou porušením povinnosti žalovaného převést vlastnické právo k předmětnému majetku na žalobkyni. Nelze proto v tomto případě aplikovat závěry usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 10/2015, kde šlo o nárok z neplatné veřejnoprávní smlouvy. Podle dovolatele je pak absurdní dovozovat souvislost uplatněného nároku se zakladatelskou smlouvou z pouhé skutečnosti, že předmětný nárok mohl být ve smlouvě upraven. Konečně dovolatel opětovně připomíná neexistenci právní úpravy veřejnoprávních smluv v době jeho založení a na dostupnou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu (rozhodnutí sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 a 28 Cdo 4243/2007), s níž jsou dle jeho názoru v rozporu rozhodnutí správních soudů, na nichž odvolací soud své rozhodnutí založil; i proto žalovaný předpokládal, že rozhodování všech sporů ze zakladatelské smlouvy bude v pravomoci civilních soudů. Navrhl proto, aby Nejvyšší soud napadené usnesení odvolacího soudu zrušil, spolu s jemu předcházejícím usnesením soudu prvního stupně, a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření k dovolání navrhla, aby Nejvyšší soud podané dovolání odmítl jako nepřijatelné, eventuálně zamítl jako nedůvodné. Podle jejího názoru dovolatel uplatňuje argumentaci, jež byla vyvrácena pravomocnými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu a zvláštního senátu, z nichž se podává závěr o tom, že zakladatelská smlouva svazku obcí je veřejnoprávní smlouvou a že projednávanou věc lze považovat za spor z této smlouvy. Dále uvádí, že zakladatelská smlouva a stanovy jsou veřejnoprávní smlouvou, neboť jimi byla žalovanému i členským obcím přiznána práva a povinnosti na poli veřejného práva; účelem založení žalovaného pak bylo zabezpečení veřejné služby, konkrétně zajištění provozování vodovodů a kanalizací. Proces uzavření smlouvy je pro závěr o povaze zakladatelské smlouvy bez významu a srovnávání způsobu založení svazku obcí a obchodních společností je nepřijatelné. Závěr o tom, že jde o veřejnoprávní smlouvu, není pak vyloučen ani v té době neexistující právní úpravou veřejnoprávních smluv, jak bylo vyloženo již v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017-102.

Konečně jde-li o otázku povahy uplatněného nároku, byť se sama žalobkyně původně také domnívala, že nejde přímo o nárok ze zakladatelské smlouvy a stanov a že k jeho projednání jsou pravomocné civilní soudy, s ohledem na řadu dalších rozhodnutí vydaných v mezidobí již proti usnesení odvolacího soudu nebrojila, neboť má zájem, aby byla věc vyřešena co nejdříve.

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a občanského soudního řádu) – v souladu s bodem 2. článku II, přechodná ustanovení, části první zákona č. [296/2017](#) Sb., kterým se mění zákon č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [292/2013](#) Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony – dovolání projednal podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném od 30. 9. 2017 (dále jen „o. s. ř.“), jež je rozhodné pro tento dovolací přezkum.

Dovolání proti pravomocnému usnesení odvolacího soudu bylo podáno oprávněnou osobou (účastníkem řízení), zastoupenou advokátem (§ 241 odst. 1 věta první o. s. ř.), ve lhůtě stanovené § 240 odst. 1 o. s. ř. a obsahuje obligatorní náležitosti uvedené v § 241a odst. 2 o. s. ř.

Dovolání je přípustné podle § 237 o. s. ř., neboť směřuje proti rozhodnutí odvolacího soudu, jímž se končí odvolací řízení a jež závisí na vyřešení právních otázek (otázka povahy zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku obcí a otázka, zda v projednávané věci uplatněný nárok vyplývá z této smlouvy) v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud neřešených.

Je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též ke zmatečnostem uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3, jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (srov. § 242 odst. 3 věty druhé o. s. ř.). V tomto směru dovolatel namítal, že se odvolací soud bezezbytku nevypořádal s některými jím uplatněnými námitkami. Ani to však v projednávané věci za vadu řízení považovat nelze, jestliže (i podle ustálené rozhodovací praxe) soud nemá povinnost vypořádat se s každou jednotlivou námitkou účastníka řízení, staví-li proti jeho námitkám vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jeho závěrů je sama o sobě dostatečná (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2017, sen. zn. 29 ICdo 13/2015, uveřejněný pod číslem 139/2018 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. 28 Cdo 3897/2016, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2018, sp. zn. 20 Cdo 3660/2018, a v nich citovaná rozhodnutí Ústavního soudu). To zde odvolací soud jednoznačně učinil.

Proto, neshledávaje zmatečnosti (§ 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a/ a b/ a § 229 odst. 3 o. s. ř.) ani jiné vady řízení ohrožující správnost rozhodnutí ve věci, se Nejvyšší soud dále zabýval tím, zda je dán důvod vymezený dovoláním, tedy prověřením správnosti právního posouzení věci odvolacím soudem v hranicích otázek vymezených dovoláním.

Skutkový stav věci, jak byl zjištěn odvolacím soudem, nemohl být dovoláním zpochybněn, a proto z něj Nejvyšší soud při dalších úvahách vychází.

O nesprávné právní posouzení věci (naplňující dovolací důvod podle § 241a odst. 1 o. s. ř.) jde tehdy, posoudil-li odvolací soud věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu, sice správně vybranou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

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 (srov. § 7 odst. 1 o. s. ř.). Spory a jiné právní věci uvedené v odstavci 1, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují za podmínek uvedených v části páté tohoto zákona (srov. § 7 odst. 2 o. s. ř.). Jiné věci projednávají a

rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon (srov. § 7 odst. 3 o. s. ř.). Právomoc soudů ve věcech správního soudnictví upravuje zvláštní zákon (srov. § 7 odst. 4 o. s. ř.).

Do samostatné působnosti obce patří zejména: n) úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy, p) správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce, r) čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod [srov. § 14 odst. 1 písm. n/, p/, r/ zákona č. [367/1990](#) Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 19. 7. 1994 /dále jen „zákon č. [367/1990](#) Sb.“/].

Obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí (dále jen "svazky"). Postavení svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon (§ 20f a násl. občanského zákoníku); srov. § 20a odst. 1 zákona č. [367/1990](#) Sb. Předmětem činnosti svazku mohou být jen pravomoci obce uvedené v § 14 odst. 1 písm. n), p) a r). Svazek může zakládat právnické osoby k plnění úkolů, pro něž byl vytvořen (srov. § 20a odst. 2 zákona č. [367/1990](#) Sb.). Obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla (srov. § 20a odst. 3 zákona č. [367/1990](#) Sb.).

K ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu mohou právnické osoby vytvářet zájmová sdružení právnických osob (dále jen "sdružení"); srov. § 20f zákona č. [40/1964](#) Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 1994 (dále jen „obč. zák.“). K založení sdružení se vyžaduje písemná zakladatelská smlouva uzavřená zakladateli, nebo schválení založení sdružení na ustavující členské schůzi. O založení sdružení na této schůzi se sepíše zápis obsahující seznam zakládajících členů sdružení s uvedením jejich jména (názevu) a bydliště (sídla) a podpisy členů. Ke smlouvě nebo zápisu o ustavující členské schůzi musí být přiloženy stanovy a určení osob oprávněných jednat jménem sdružení, jež schválí zakladatelé nebo ustavující schůze (srov. § 20g obč. zák.). Stanovy sdružení určí název, sídlo a předmět činnosti sdružení, úpravu majetkových poměrů, vznik a zánik členství, práva a povinnosti členů, orgány sdružení a vymezení jejich působnosti, způsob zrušení sdružení a naložení s jeho likvidačním zůstatkem. Členství ve sdružení lze vázat na určitý členský příspěvek (srov. § 20h odst. 1 obč. zák.) Stanovy schvalují zakladatelé nebo ustavující členská schůze. Stanovy určí způsob, jímž se stanovy mění a doplňují (srov. § 20h odst. 2 obč. zák.).

Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (srov. § 159 odst. 1 zákona č. [500/2004](#) Sb., správního řádu - dále též jen jako „s. ř.“). Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem (srov. § 159 odst. 2 s. ř.). Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy (srov. § 159 odst. 3 s. ř.). Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu (srov. § 159 odst. 4 s. ř.).

Stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy (srov. § 160 odst. 1 s. ř.). Územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon (srov. § 160 odst. 6 s. ř.).

Spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje b) příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra (srov. § 169 odst. 1 písm. b/ s. ř.). Proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad (srov. § 169 odst. 2 s. ř.).

Dovolatelem v první řadě nastolená otázka, zda zakladatelská smlouva ze dne 2. 7. 1993, kterou byl založen Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO (žalovaný) je smlouvou veřejnoprávní, potažmo otázka pravomoci v obdobných věcech (majetkové vypořádání mezi statutárním městem Jihlava a Svazem vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO po vystoupení statutárního města ze svazu), byla již řešena i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017-97, a ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187. Tato rozhodnutí nejsou pro soudy v civilním řízení závazná, neboť otázku pravomoci a s tím související předběžné otázky (srov. též § 135 a § 159a odst. 3 o. s. ř.) si musí soud posoudit samostatně (srov. přiměřeně např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 32 Cdo 4775/2009); tak také dovolací soud v nyní posuzované věci činí, docházejí přitom k závěrům obdobným jako soudy ve správním soudnictví (podpůrně tak odkazuje i na přesvědčivou argumentaci uvedenou v důvodech zde uvedených rozhodnutí).

I v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 22 Cdo 81/2015, uveřejněný pod číslem 108/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek) již bylo vyloženo, že veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva; pro vymezení povahy smlouvy není rozhodující charakter subjektu, který smlouvu uzavírá, když i subjekty veřejného práva mohou mezi sebou uzavírat smlouvy, které mají soukromoprávní charakter a i právní vztah mezi soukromoprávními subjekty může nabýt veřejnoprávní povahy ve formě veřejnoprávní smlouvy; veřejnoprávní smlouvy se kategorizují na a) veřejnoprávní smlouvy koordinační (uzavřené mezi dvěma a více subjekty veřejné správy), b) veřejnoprávní smlouvy subordinační (uzavřené mezi subjektem veřejné správy a adresátem veřejnoprávního působení – fyzickou či právnickou osobou), c) veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky, tedy osobami, které by byly účastníky správního řízení nebo jimi jsou (uzavřené soukromoprávními subjekty s veřejnoprávním obsahem).

Odborná literatura před přijetím zákona č. [500/2004](#) Sb., správního řádu, rozuměla veřejnoprávními smlouvami „dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv dochází k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy nebo k úpravě způsobu jejich výkonu – plnění úkolů veřejné správy. Mohou se stát nástrojem zapojování jiných subjektů do plnění úkolů veřejné správy.“ (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 1996, s. 88 – 89). Za koordinační veřejnoprávní smlouvy pak označovala mimo jiné i smlouvu o vytvoření dobrovolného svazku obcí, přičemž veřejnoprávní prvky obsahu této smlouvy „lze spatřovat především ve veřejnoprávním omezení obsahu smlouvy – vedený předmět činnosti svazku je vymezen taxativně“ (srov. tamtéž s. 90 – 91).

Také smlouva o založení dobrovolného svazku obcí dle aktuálně účinné právní úpravy v ustanovení § 49 a násl. zákona č. [128/2000](#) Sb., o obcích (obecní zřízení), je literaturou označována za smlouvu veřejnoprávní koordinační (srov. Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P. a Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2016, komentář k § 49, a Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 160), což odpovídá skutečnosti, že dobrovolné svazky obcí jsou specifické, svébytné subjekty výkonu vybraných veřejnoprávních úkolů, které však nejsou ani subjekty státní správy ani územní samosprávy (srov. Koudelka, Z., Ondruš, R. a Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. Praha: Linde, 2002, komentář k § 49).

Ve vztahu k dovolání nelze pominout, že použitelnost závěrů vyslovených v usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, na kterém stojí těžiště dovolací argumentace, je limitována skutečností, že zde byla posuzována smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, a to jako veřejnoprávní smlouva subordinační (uzavřena správním orgánem s adresáty veřejné správy – kromě výše citovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 81/2015 srov. i

Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 161), neboť povinnosti dopravce byly ještě před uzavřením smlouvy v podstatné míře určeny individuálním správním aktem upravujícím provozování veřejné linkové osobní dopravy (tedy předmět smlouvy), jehož autorem byl krajský úřad coby jedna ze smluvních stran (resp. nyní coby orgán jedné ze smluvních stran) a vydáním aktu vykonal svou vrchnostenskou pravomoc. Kritérium způsobu tvorby smlouvy se při určování její povahy prosadí právě jen v případě veřejnoprávních smluv subordinačních, kdy je pravidlem, že konkrétní práva a povinnosti smluvních stran (tj. obsah smlouvy) jsou v podstatné míře předurčeny individuálním správním aktem (srov. unesení zvláštního senátu č. j. Konf 31/2007-82) nebo právním předpisem (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 33 Cdo 4180/2014, uveřejněné pod číslem 43/2017 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Naproti tomu pro koordinační veřejnoprávní smlouvy, kterou je dle odvolacího soudu zakladatelská smlouva žalovaného včetně stanov, je charakteristická smluvní rovnost stran, a to nejen v okamžiku sjednávání smlouvy, ale i v období před a po vzniku takové smlouvy; odlišnost od smluv soukromoprávních spočívá v tom, že jejich předmětem je výkon veřejné správy (srov. Kadečka, S.: Veřejnoprávní smlouvy a návrh správního řádu. in: Parlamentní zpravodaj č. 2., ročník 2001).

Nejde-li v projednávané věci podle odvolacího soudu o veřejnoprávní smlouvu subordinační, nemůže dovolatel s úspěchem zpochybnit závěr o její povaze námitkou, že je výsledkem naprosto svobodné vůle stran (členských obcí), neboť jde o běžný rys nejen smluv soukromoprávních, nýbrž i veřejnoprávních smluv koordinačních.

Byť konkrétní obsah zakladatelské smlouvy a stanov byl i výsledkem svobodné vůle členských obcí (při dodržení náležitostí dle § 20g a § 20h obč. zák.), nelze opomenout, že dobrovolný svazek obcí bylo možno založit toliko pro taxativně omezený předmět činností (srov. § 20a odst. 2 a § 14 odst. 1 písm. n/, p/, r/ zákona č. [367/1990](#) Sb.), které jsou výkonem tzv. pečovatelské správy, jíž se rozumí činnost zabezpečující či obstarávající služby pro veřejnost (srov. Hendrych, D. a kol. Právníký slovník, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, heslo "Správa pečovatelská") a kterou lze zabezpečit i prostřednictvím veřejnoprávních smluv (kromě usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, srov. též usnesení zvláštního senátu ze dne 3. 12. 2008, č. j. Konf 33/2007 - 65, nebo ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 6/2008 - 66, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187).

Není proto namístě srovnávání dobrovolných svazků obcí, které mohly být založeny toliko za účelem plnění úkolů v rámci pečovatelské správy, s jinými právníky osobami; nepřipadné jsou pak námitky, že členské obce mohly za stejným účelem založit akciovou společnost, případně mohly založit žalovaného na ustavující členské schůzi, jelikož v projednávané věci byl žalovaný založen jako dobrovolný svazek obcí zakladatelskou smlouvou.

Jelikož pro závěr o povaze smlouvy je rozhodující její obsah (kromě usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, srov. i usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 8. 2014, č. j. Konf 62/2012-49, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 33 Cdo 4180/2014, uveřejněné pod číslem 43/2017 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek), je zřejmé, že povaha smlouvy není závislá na vůli stran. [Jde zde o obdobnou situaci jako v případě posouzení závazku jako obchodněprávního, kdy ustanovení § 261 zákona č. [513/1991](#) Sb., obchodního zákoníku, kogentně předepisuje tento režim pro určité závazky buď v závislosti na charakteristice stran (tzv. relativní obchody) anebo na základě povahy určitých jednání (tzv. absolutní obchody) - srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2010, sp. zn. 28 Cdo 4437/2010, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 7. 2018, sp. zn. 32 Cdo 3675/2017, a strany jejich režim svou vůlí ovlivnit nemohou (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 32 Cdo 3300/2014)].

Uvádí-li dovolatel v naznačeném směru také to, že zákon č. [367/1990](#) Sb. pojem veřejnoprávních smluv vůbec neobsahoval a nebylo proto ani možné, aby byla taková smlouva uzavřena, odkazuje dovolací soud na rozhodovací praxi zvláštního senátu i Nejvyššího soudu (srov. např. usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, ze dne 1. 10. 2008, sp. zn. Konf 6/2008, a ze dne 3. 12. 2008, sp. zn. Konf 33/2007, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 22 Cdo 81/2015, uveřejněný pod číslem 108/2016 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek), podle níž

- přestože v době před 1. 1. 2006 byl v právním řádu pojem veřejnoprávních smluv použit pouze ve dvou případech - počítala i předchozí právní úprava s veřejnoprávními smlouvami (a to i s takto neoznačenými); z obecné formulace přechodného ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu lze pak soudit, že nový režim se netýkal toliko veřejnoprávních smluv, které byly již dříve jako veřejnoprávní označeny, jak namítá dovolatel.

Zakladatelská smlouva žalovaného vyhovuje pak také i definici veřejnoprávních smluv podle ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu, neboť účelem založení žalovaného bylo (a mohlo výlučně být - srov. § 20a odst. 2 zákona č. [367/1990](#) Sb.) přenesení výkonu části samostatné působnosti členských obcí (dle ustanovení § 14 odst. 1 písm. r) zákona č. [367/1990](#) Sb.), jak správně uvedl odvolací soud, čímž došlo také k úpravě práv a povinností členských obcí v oblasti veřejného práva (srov. zejména čl. 10 stanov).

Závěr odvolacího soudu o tom, že zakladatelská smlouva, kterou byl žalovaný založen a jejíž součástí jsou stanovy žalovaného, je smlouvou veřejnoprávní, je tedy ze všech výše uvedených důvodů správný.

Pro závěr, zda lze žalobkyní uplatněný nárok označit za nárok z veřejnoprávní smlouvy, je třeba vycházet ze stanov žalovaného, které jsou součástí zakladatelské smlouvy (srov. bod 9 smlouvy) a jež upravují mimo jiné oprávnění svazku hospodařit s majetkem členských obcí (srov. čl. 8 stanov) i povinnost majetkového vypořádání vzájemných majetkových nároků v případě vystoupení obce ze svazku, včetně vrácení majetku členské obci (srov. čl. 12 odst. 4 a odst. 6 až 8 stanov); v návaznosti na tato ustanovení byly účastníky uzavřeny smlouvy o vkladu (předmětného) majetku do hospodaření žalovaného.

Přitom samotný nárok na majetkové vypořádání je nepochybně sporem z veřejnoprávní smlouvy, neboť má původ ve stanovách, které jsou součástí zakladatelské smlouvy žalovaného a které upravují majetkové vypořádání v případě vystoupení obce ze svazku (srov. přiměřeně závěry usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 6. 2018, č. j. Konf 9/2018 - 8, nebo již odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017-97, a ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187, vydané ve věci majetkového vypořádání statutárního města Jihlava s žalovaným).

V usnesení ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, pak zvláštní senát vyložil, že za „spory z veřejnoprávních smluv“ je nutno považovat podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě, neboť již možnost uzavřít v určité oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu předpokládá vznik komplexního souboru vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty, přičemž těmito nároky mohou být i nároky svou povahou mimosmluvní, odpovídající v oblasti soukromého práva například nároku na vydání bezdůvodného obohacení či nároku na náhradu škody. Tento soubor práv a povinností má být dle zvláštního senátu posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jednou soustavou orgánů, pročez je 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.

Tyto závěry se prosadí i v posuzované věci, kdy nárok uplatněný žalobkyní je, spolu s nárokem na majetkové vypořádání po zániku členství obce ve svazku, součástí komplexního souboru vzájemných práv a povinností majících původ v zakladatelské smlouvě žalovaného, jež je veřejnoprávní smlouvou, resp. v jeho stanovách, jež jsou součástí zakladatelské smlouvy. V uvedeném směru je případný poukaz odvolacího soudu na to, že jde o nárok, jehož úprava ve stanovách žalovaného je představitelná; v širším smyslu se totiž jedná o nárok na majetkové vypořádání mezi obcí a žalovaným, který by stanovy svazku obcí měly z povahy věci upravovat (srov. přiměřeně též argumentaci v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 As 258/2017-176, body 46 až 49, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 269/2017 - 97, body 41 až 44, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187, bod 27, a usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 6. 2018, č. j. Konf 9/2018 - 8). Souvislost s veřejnoprávní smlouvou je zřejmá také z toho, že uplatněný nárok má původ ve skutečnosti, že dosud nedošlo k majetkovému vypořádání mezi účastníky řízení a že žalovaný dosud užívá předmětný majetek žalobkyně na základě stanov a navazujících smluv o vkladu majetku do jeho hospodaření. Je-li nadto v případě nároku na majetkové vypořádání dána pravomoc správních orgánů (kromě dovolatelem kritizovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu srovnej přiměřeně zejména závěry usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 6. 2018, č. j. Konf 9/2018 - 8), nebylo by logické ani souladné s usnesením zvláštního senátu č. j. Konf 10/2015-11, kdyby o nároku žalobkyně na náhradu za užívání jejího majetku do doby majetkového vypořádání rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení. Obdobně by součástí komplexního souboru práv a povinností plynoucích z veřejnoprávní smlouvy byl i případný nárok na náhradu škody založený porušením povinnosti žalovaného ze zakladatelské smlouvy, stanov či smluv o vkladu majetku do hospodaření žalovaného.

Použitelnost usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 10/2015-11 není pak dotčena dovolatelem namítanou odlišností skutkových okolností věci, neboť závěry zvláštním senátem formulované jsou obecné povahy; souvislost uplatněného nároku s veřejnoprávní smlouvou není menší než je tomu v případě nároků plynoucích z neplatné veřejnoprávní smlouvy (o které šlo ve věci Konf 10/2015).

Odkaz dovolatele na usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010-7, s tím, že smlouva může mít jak soukromoprávní tak veřejnoprávní prvky, není případný, neboť se dané usnesení týká sporu o vrácení bezúročné půjčky, jejíž poskytnutí bylo právně zcela nezávisle sjednáno v rámci jedné listiny s veřejnoprávní smlouvou. V souzené věci uplatněný nárok neplyne ze samostatné soukromoprávní smlouvy vtělené do jedné listiny se smlouvou veřejnoprávní, nýbrž má původ ve veřejnoprávní smlouvě.

Jestliže dovolatel srovnává projednávanou věc s potenciálním sporem o zaplacení nájemného mezi ním a společností Vodárenská akciová společnost, a.s., které žalovaný předmětný majetek pronajímá, je jeho analogie nepřesná; případný nárok žalovaného na zaplacení nájemného totiž zjevně nemá původ ve veřejnoprávní smlouvě, nýbrž v samostatné nájemní smlouvě s vně žalovaného stojícím subjektem (nelze tuto situaci tedy přirovnávat ani ke svěření majetku žalobkyní do hospodaření žalovaného smlouvami uzavřenými účastníky na základě příslušných ustanovení stanov žalovaného). Na uvedeném ničeho nemění ani skutečnost, že žalobkyně svůj nárok vyčísluje prostřednictvím odpovídajícího podílu na nájemném inkasovaném žalovaným, neboť vyčíslení nároku žalobcem (jakožto pánem sporu - srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 1. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1878/2013) nemění nic na skutečnosti, že pro závěr o výši náhrady za bezesmluvní užívání věci není dle rozhodovací praxe významné, zda a jakým způsobem bylo její užívání konzumováno nebo zda bylo užívání věci hospodářsky zhodnocováno (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2008, sp. zn. 33 Odo 882/2006, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4208/2016, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 1. 2017, sp. zn. 28 Cdo 3159/2016).

Konečně, namítá-li dovolatel opětovně, že právní úprava veřejnoprávních smluv v době uzavření jeho zakladatelské smlouvy neexistovala, takže i s ohledem na rozhodovací praxi dovolacího soudu (dovolatel uvádí rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 28 Cdo 4243/2007), očekával, že budou všechny spory mezi ním a členskými obcemi rozhodovány soudy, nelze než odkázat na již výše odůvodněný závěr o tom, že i v době uzavření zakladatelské smlouvy žalovaného byl možný vznik veřejnoprávních smluv navzdory absenci zákonné úpravy. Rozhodnutí odvolacího soudu není přitom ani v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí dovolacího soudu, když ani jedno z dovolatelem odkazovaných rozhodnutí otázku, zda je dána pravomoc soudů, neřešilo. Na projednávanou věc nedopadají pak ani závěry usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4410/2010, v němž dovolací soud dospěl k závěru o pravomoci soudů rozhodovat spory z bezdůvodného obohacení vzniklého plněním z neplatné veřejnoprávní smlouvy (kterýžto závěr byl již překonán i zde citovaným usnesením zvláštního senátu č. j. Konf 10/2015-11, jenž byl následně reflektován v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 6. 2018, sp. zn. 28 Cdo 5101/2017), což je situace skutkově odlišná od projednávané věci, v níž předmětem řízení je plnění plynoucí z platné veřejnoprávní smlouvy. O zcela odlišné případy (nehledě na usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, č. j. Konf 45/2017-14, kterým byly závěry těchto rozhodnutí překonány) šlo pak ve sporech týkajících se bezdůvodného obohacení vzniklého neoprávněným přijetím příspěvku na podporu elektřiny z obnovitelných zdrojů operátorem trhu (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. 32 Cdo 4755/2017, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. 23 Cdo 4165/2017, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. 23 Cdo 5030/2017), kde nešlo o nároky plynoucí z veřejnoprávních smluv.

Z uvedeného vyplývá, že k projednání dané věci, v níž se obec (žalobkyně) domáhá vůči dobrovolnému svazku obcí (žalovanému) peněžité náhrady za užívání majetku do něj vneseného k plnění úkolů veřejné správy podle smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí, aniž by po jejím případném vystoupení z dobrovolného svazku obcí došlo ke smlouvou předpokládanému vypořádání takto vneseného majetku, není dána pravomoc soudů, nýbrž pravomoc správního orgánu (§ 169 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád).

Dovolací důvod podle § 241a odst. 1 o. s. ř. tudíž není naplněn a rozhodnutí odvolacího soudu, jímž bylo potvrzeno usnesení soudu prvního stupně o zastavení řízení pro nedostatek pravomoci soudu a postoupení věci příslušnému orgánu (§ 104 odst. 1 o. s. ř.), je správné; Nejvyšší soud proto, aniž nařizoval jednání (§ 243a odst. 1, věty první o. s. ř.), dovolání žalovaného zamítl (§ 243d odst. 1 písm. a/ o. s. ř.).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Insolvenční řízení](#)
- [Exekuce](#)
- [Započtení](#)
- [Reorganizace](#)
- [Soudní poplatky \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Spotřebitel \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správa společné věci \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Vylučovací žaloba \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)

- [Promlčení, insolvence](#)
- [Nepřiměřená délka řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)