

U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Pavla Simona a soudců Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Michala Mazance rozhodl o návrhu **Krajského úřadu kraje Vysočina**, se sídlem Jihlava, Žižkova 57, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Okresním soudem v Jihlavě, Krajským soudem v Brně – pobočka v Jihlavě a Nejvyšším soudem** a dalších účastníků sporu vedeného u Okresního soudu v Jihlavě pod sp. zn. 20 C 253/2018, o zaplacení 662 340 Kč s příslušenstvím: žalobkyně **Obce Bítovčice**, IČO 00839582, se sídlem Bítovčice 124, zastoupené JUDr. Boženou Zmátlovou, advokátkou v Jihlavě, Dvořákova 5, a žalovaného **Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí, svazku obcí**, IČO 48460915, se sídlem Jihlava, Žižkova 93, zastoupeného JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem v Praze 4, Při trati 1084/12,

t a k t o :

P ř í s l u š n ý vydat rozhodnutí ve věci žaloby o zaplacení částky 662 340 Kč s příslušenstvím, vedené u Okresního soudu v Jihlavě pod sp. zn. 20 C 253/2018, **j e s p r á v n í o r g á n .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem doručeným zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“) se Krajský úřad kraje Vysočina (dále též „navrhovatel“) domáhal, aby zvláštní senát rozhodl tvrzený kompetenční spor ve věci vedené u Okresního soudu v Jihlavě pod sp. zn. 20 C 253/2018.

[2] Z předloženého soudního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Žalobkyně se žalobou podanou u Okresního soudu v Jihlavě dožadovala po žalovaném (dále též „svazek“) zaplacení 662 340 Kč s příslušenstvím z titulu bezdůvodného obohacení. V žalobě uvedla, že vstoupila do žalovaného, jakožto dobrovolného svazku obcí, který je veřejnoprávní korporací dle § 49 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“). Do tohoto svazku vnesla (stejně jako ostatní členové svazku) svůj vodohospodářský majetek. Dne 25. 6. 2014 se zastupitelstvo žalobkyně usneslo na vystoupení žalobkyně z žalovaného s tím, že své členství ukončuje ke dni 1. 1. 2015. Podle zakladatelské smlouvy svazku musí svazek při vystoupení člena mimo jiné tomuto členu vrátit jeho vložený majetek, majetek, který byl do svazku převeden dle privatizačního projektu, i majetek pořízený pro potřeby obce s jejím finančním přispěním. Smlouva o tomto majetkovém vypořádání měla být uzavřena do jednoho měsíce od ukončení členství ve svazku. K uzavření této smlouvy nicméně dosud nedošlo, neboť žalovaný předložil žalobkyni neakceptovatelný návrh smlouvy. Žalovaný tak dosud žalobkyni nevrátil vložený vodohospodářský majetek, neprovedl s žalobkyní

finanční vyrovnání a nevydal jí ani související technickou dokumentaci. Počínaje datem 1. 1. 2015 užívá majetek vložený žalobkyní bez právního důvodu, přičemž inkasuje příjmy z jeho provozování. Právě podíl na tomto zisku za období od července 2015 do prosince 2017, odpovídající hodnotě žalobkyní vloženého majetku, je předmětem žalobou uplatněného nároku.

[4] K žalobě žalobkyně přiložila kopie Zakladatelské smlouvy dobrovolného svazku obcí *Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO* ze dne 2. 7. 1993 (dále též „Zakladatelská smlouva“) a aktuálních Stanov dobrovolného svazku měst a obcí *Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko* ze dne 11. 12. 2001 (dále též „Stanovy“). Z obsahu Zakladatelské smlouvy se podává, že byla uzavřena na základě ustanovení § 20a až § 20d tehdy účinného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“), s odkazem na ustanovení § 20f až § 20j tehdy účinného občanského zákoníku. Z čl. 8 smlouvy vyplývá závazek členů svazku bezplatně převést do vlastnictví svazku ve stanovené lhůtě svá vodovodní a kanalizační zařízení, včetně těch, které získají na základě schválení privatizačního projektu podniku Jihomoravské vodovody a kanalizace Brno. Dle čl. 9 jsou součástí Zakladatelské smlouvy též Stanovy svazku. Ze čl. 2.3. Stanov svazku, přijatých dne 2. 7. 1993, vyplývá, že předmětem činnosti a účelem svazku „je zabezpečení zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod obcí sdružených ve svazku. Svazek se podílí na řešení kvality vody (např. v ochranných pásmech) i v obcích a zařízeních mimo svazek“ [znění Stanov platné ke dni vystoupení žalobkyně ze svazku (stanovy ze dne 11. 12. 2001, ve znění změn č. 1 až 3, dostupné na <https://extranet.kr-vysocina.cz/rejstrikdso/svazek/detail/40>) upravuje předmět činnosti žalovaného v čl. 3.3. obdobně – pozn. zvláštního senátu]

[5] Okresní soud v Jihlavě řízení o žalobě usnesením ze dne 21. 9. 2018, čj. 20 C 253/2018-81 zastavil (výrok I.) s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Krajskému úřadu kraje Vysočina (výrok II.); výroky III. a IV. rozhodl o nákladech řízení. Okresní soud vycházel z premisy, že mezi stranami sporu nepanuje shoda v tom, za jakých podmínek může být s dosud nevypořádaným majetkovým podílem žalobkyně v žalovaném nakládáno a jakým způsobem se toto dočasné nakládání s uvedeným majetkem projeví v konečné částce náležející žalobkyni jako vyrovnání po jejím vystoupení ze svazku. Jedná se tedy o spor vyvolaný vystoupením žalobkyně ze žalovaného, aniž by došlo k majetkoprávnímu vypořádání, předvídanému Zakladatelskou smlouvou. Poté, co okresní soud aplikoval na Zakladatelskou smlouvu právní závěry vyslovené v usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016 čj. Konf 10/2015-11, a na něj navazující správní judikaturu, dospěl k závěru, že jde o smlouvu veřejnoprávní – koordinační, ve smyslu ustanovení § 160 odst. 1 a 6 správního řádu. Předmětný spor má tedy dle okresního soudu svůj původ ve veřejnoprávní smlouvě, přičemž k řešení sporu z tohoto typu smluv je povolán příslušný krajský úřad, jak vyplývá z § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu. Nejde tedy o věc spadající do pravomoci soudů v občanském soudním řízení, vymezené v § 7 odst. 1 a 3 o. s. ř. Za této situace proto řízení postupem dle § 104 odst. 1 s. ř. s. zastavil a věc postoupil k vyřízení Krajskému úřadu kraje Vysočina.

[6] Žalovaný napadl toto usnesení odvoláním. Usnesením Krajského soudu v Brně – pobočka v Jihlavě ze dne 19. 11. 2018, čj. 54 Co 251/2018-112, bylo usnesení okresního soudu potvrzeno. Krajský soud nejprve aproboval názor okresního soudu, že Zakladatelská smlouva ze dne 2. 7. 1993 je svou povahou smlouvou veřejnoprávní (koordinační). Poukázal zejména na fakt, že obce, jakožto subjekty územní samosprávy, mohou podle obecního zřízení spolupracovat při plnění svých úkolů souvisejících s výkonem jejich samostatné působnosti; to platilo i podle dřívější úpravy zákona o obcích. Nic jim tedy nebrání přenést část výkonu své samostatné působnosti na svazek obcí. V posuzované věci je přitom účelem založeného svazku obcí (v kontextu jeho Stanov) zabezpečení zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod sdružených obcí, což odpovídá rozsahu samostatné působnosti obcí jak podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o obcích, tak i podle recentní úpravy (§ 35 odst. 2 obecního zřízení).

pokračování

Veřejnoprávní účel dané smlouvy je tedy zřejmý. Odvolací soud zohlednil i fakt, že k uzavření smlouvy došlo před výslovnou zákonnou úpravou veřejnoprávních smluv; s odkazem na ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu a právní názor vyslovený v usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. 31/2007-82, lze totiž i dříve uzavřené smlouvy, které naplňují znaky smlouvy veřejnoprávní, považovat za veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 160 správního řádu, bez ohledu na to, jak byly označeny. Dále se krajský soud zabýval otázkou, zda předmětný spor je sporem z veřejnoprávní smlouvy. Konstatoval, že žalobou byl uplatněn nárok na vydání bezdůvodného obohacení, které měl žalovaný na úkor žalobkyně získat užíváním majetku, který měl být žalobkyni vydán po ukončení jejího členství ve svazku. Na základě citace konkrétních článků Stanov dovodil, že jednotlivé obce do žalovaného vložily vodohospodářskou infrastrukturu, kterou byl žalovaný oprávněn užívat za účelem zásobování obcí pitnou vodou a odvádění a likvidace odpadních vod. Je-li tedy žalobou nárokováno peněžité plnění odpovídající náhradě za užívání vloženého majetku svazkem bez právního důvodu, jedná se nepochybně o nárok, který přinejmenším mohl být řešen Zakladatelskou smlouvou (respektive Stanovami); jde proto o nárok vyplývající z veřejnoprávní smlouvy, respektive mohl být veřejnoprávní smlouvou upraven.

[7] Dovolání žalovaného proti usnesení odvolacího soudu bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 7. 4. 2020, čj. 28 Cdo 2798/2019-155 odmítnuto. Z odůvodnění tohoto usnesení se podává, že Nejvyšší soud považuje závěry soudů nižších stupňů za souladné s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu. Odkázal na svá předcházející rozhodnutí, kde byly vypořádány obsahově stejné argumenty jako v nyní podaném dovolání. V odkazovaných rozhodnutích byla přesvědčivě vyložena veřejnoprávní povaha zakladatelského aktu žalovaného (svazku) i důvody, pro které je třeba typově shodné spory považovat za spory z veřejnoprávní smlouvy. Na těchto závěrech neshledal Nejvyšší soud důvod cokoli měnit.

[8] Navrhovatel v návrhu na řešení kompetenčního sporu uvedl, že nepochybně je judikurní závěry, dle kterých je zakladatelská smlouva dobrovolného svazku obcí (včetně stanov tohoto svazku) svou povahou koordinační veřejnoprávní smlouvou; vztahy mezi členy takto vzniklého svazku jsou tedy povahy veřejnoprávní, byť by se jednalo jen o vztahy majetkové. Nepopírá proto, že je podle § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu povolán k rozhodování některých sporů z těchto smluv. V praxi tak například rozhoduje ve sporu o vrácení vodohospodářského majetku či ve sporu o jeho finanční vypořádání, neboť oba tyto nároky jsou dovozovány z čl. 12 Stanov, tj. z veřejnoprávní smlouvy. Uplatňovaný nárok tedy musí z veřejnoprávní smlouvy vyplývat.

[9] V nyní posuzované věci ovšem o takový případ nejde. Žalobkyně totiž po žalovaném uplatňuje nárok, který již z definice bezdůvodného obohacení vzniká jako obohacení bez spravedlivého důvodu na úkor jiného, což ze své podstaty vylučuje, že by takový nárok mohl vzniknout z veřejnoprávní smlouvy. Úprava závazků z deliktů nebo jiných právních důvodů není kogentní součástí stanov podle § 50 obecního zřízení. Pouze hypotetická možnost úpravy těchto nároků ve stanovách (jak tvrdí krajský soud) pravomoc navrhovatele k rozhodování sporu nezakládá. Ryze soukromoprávní nároky na náhradu škody či bezdůvodné obohacení, vzniklé z titulu pozdního předání majetku, je povolán rozhodovat pouze soud, a to tím spíše, že výši uplatňovaného nároku žalobkyně odvozuje z účetních hodnot vloženého majetku a ze smlouvy, o provozu a nájmu vodovodů a kanalizací, kterou uzavřel žalovaný s vodárenskou společností (oba tyto instituty jsou povahy soukromoprávní). Oporu pro tento závěr navrhovatel nalézá v závěrech usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 6. 2018, čj. Konf 9/2018-11.

[10] Navrhovatel tedy uzavřel, že v posuzovaném případě převažuje prvek soukromoprávní a předmětný spor by tak měl rozhodovat soud. Navrhl proto, aby zvláštní senát tento závěr vyslovil a současně zrušil usnesení okresního i krajského soudu, která takovému závěru odporují.

[11] K návrhu se *sua sponte* vyslovil též žalovaný v podání ze dne 1. 7. 2019. Předně upozornil, že žalovaná částka měla vzniknout jako bezdůvodné obohacení žalovaného, který pobírá nájemné od vodohospodářské společnosti za nájem vodohospodářského majetku, se kterým žalovaný již nemá právo disponovat (aliquotní část nájmu tedy má náležet žalobci).

[12] Dále žalovaný uvedl, že nesouhlasí s názorem o veřejnoprávní povaze Zakladatelské smlouvy svazku. Dle jeho názoru zvláštní senát v usnesení čj. Konf 1/2007-82 (kde byla posuzována smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě – pozn. zvláštního senátu) uvedl, že o veřejnoprávní povaze smlouvy nic nevypovídá charakter upravovaných činností, cíl smlouvy, ani jaké osoby jsou jejím kontrahentem či dle jakých právních předpisů byla uzavřena. Podle žalovaného Zakladatelská smlouva zakládá právní osobnost nového subjektu, nikoli práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Vznik právnické osoby je (a v době vzniku žalovaného rovněž byl) upraven právem soukromým; to zda případně předpisy veřejného práva vzniklému subjektu ukládají nějaká práva či omezení, je až otázkou sekundární. Smluvní volnost při zakládání předmětného svazku byla větší, než při zakládání obchodních korporací; nelze se tedy dovolávat kogentně stanovených pravidel pro uzavírání veřejnoprávních smluv. Určitá omezení platí ostatně i pro vznik jiných právnických osob, jako je tomu například u občanských sdružení (§ 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů). Právě kritérium svobodného rozhodnutí kontrahentů, zda určitou smlouvu uzavřou, je podle citovaného rozhodnutí zvláštního senátu podstatným rozlišovacím kritériem soukromoprávních a veřejnoprávních smluv. V nyní posuzované věci se jednotlivé smluvní strany k uzavření Zakladatelské smlouvy rozhodly zcela svobodně; účel, kterého má být dosahováno zřízením svazku obcí, bylo možné řešit i jinak, například založením vodárenské akciové společnosti. Její zakládající smlouva by jistě za veřejnoprávní smlouvu považována nebyla. Nadto mohl předmětný svazek vzniknout (dle tehdejší úpravy občanského zákoníku) i schválením jeho založení na ustavující členské schůzi, ve smyslu § 20g tohoto zákona. Žalovaný upozorňuje, že při zakládání svazku jednotlivé obce nezamýšlely uzavírat veřejnoprávní smlouvu; tehdy účinný zákon o obcích ostatně tento pojem vůbec neznal a při vzniku svazku obcí odkazoval na tehdy účinný občanský zákoník. Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu, který počítá se vznikem veřejnoprávních smluv i před jejich legislativním zavedením v tomto zákoně, neboť podmínkou takového přístupu je, že jde o smlouvy takto již dříve označené; jde tedy pouze o smlouvy uvedené v § 63 a § 66a obecního zřízení.

[13] Dle názoru žalovaného nicméně povaha Zakladatelské smlouvy svazku není pro posouzení pravomoci k rozhodování předmětného sporu rozhodující. Z důvodů predestřených výše v odst. [11] namítá, že nejde o nárok, který má souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva a nemá svůj původ v Zakladatelské smlouvě. O takový nárok by jistě mohlo jít například u majetkového vypořádání obce; v daném případě je však žalovaný nárok čistě soukromoprávní povahy.

[14] Není sporu o tom, že v nyní posuzované věci pravomoc rozhodnout o nároku žalobkyně popírají jak soudy v občanském soudním řízení, tak i správní orgán (navrhovatel) a je tedy založen negativní kompetenční spor (viz § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.), který je zvláštní senát povolán podle § 2 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. rozhodnout.

[15] V nyní posuzované věci nemohl zvláštní senát přehlédnout fakt, že typově zcela identickou věcí (nárok na náhradu majetkového prospěchu vzniklého užíváním

pokračování

vodohospodářského majetku bez právního důvodu, uplatněný proti stejnému žalovanému jinou obcí, která z žalovaného, jakožto dobrovolného svazku obcí vystoupila) se komplexně zabýval již Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 26. 3. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4495/2018 (rozhodnutí je dostupné na www.nsoud.cz). Nejvyšší soud se v tomto rozhodnutí komplexně zabýval jak posouzením otázky, zda lze Zakladatelskou smlouvu dobrovolného svazku obcí *Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO* ze dne 2. 7. 1993 považovat za veřejnoprávní smlouvu, tak i posouzením, zda uplatněný nárok lze považovat za nárok z veřejnoprávní smlouvy.

[16] Přestože navrhovatel v návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu v zásadě nebrojí proti názoru, že Zakladatelská smlouva je smlouvou veřejnoprávní, považuje zvláštní senát za korektní shrnout podstatu argumentace Nejvyššího soudu k této otázce, a to i s ohledem na argumenty uplatněné žalovaným v jeho podání ze dne 1. 7. 2019.

[17] Nejvyšší soud především konstatoval, že v době uzavírání předmětné Zakladatelské smlouvy (2. 7. 1993) § 20a zákona o obcích umožňoval vytvářet svazky obcí (jakožto samostatné subjekty práva, jejichž vznik, postavení a zánik se řídil příslušnými ustanoveními tehdy účinného občanského zákoníku), a to mimo jiné za účelem zajištění zásobování obcí vodou a odvádění a čištění odpadních vod, coby povinností obcí zajišťovaných v rámci jejich samostatné působnosti [§ 14 odst. 1 písm. r) citovaného zákona]. Upozornil současně, že při vzniku svazku (terminologií tehdejšího občanského zákoníku „zájmového sdružení právnických osob“) musí být přijaty též jeho stanovy, které musely mimo jiné obsahovat i předmět činnosti svazku a úpravu jeho majetkových poměrů, jakož i vznik a zánik členství a práva povinnosti jeho členů.

[18] Z doktrinárního hlediska Nejvyšší soud připustil, že pro vymezení povahy smlouvy není rozhodující charakter jejích kontrahentů (tyto smlouvy mohou být uzavírány nejen mezi orgány veřejné správy navzájem, ale i mezi těmito orgány a adresáty veřejné správy či dokonce i mezi adresáty veřejné správy navzájem); rozhodujícím je totiž obsah takové smlouvy. Jakkoli před nabytím účinnosti správního řádu z roku 2004 institut veřejnoprávních smluv nebyl výslovně zakotven v zákoně, doktrína o jejich (materiální) existenci neměla pochyb. Považovala za ně dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva, je-li alespoň jednou smluvní stranou subjekt veřejné správy. Jejím obsahem pak muselo být přesunutí působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy nebo úprava způsobu jejich výkonu, tj. plnění úkolů veřejné správy. Za koordinační veřejnoprávní smlouvy pak byly výslovně označovány právě i smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí, jejíž veřejnoprávní prvky doktrína spatřovala především ve veřejnoprávním (taxativním) omezení obsahu smlouvy (viz bod [17] výše). Také smlouva o založení dobrovolného svazku obcí dle obecního zřízení, je odbornou literaturou i správní judikaturou označována za smlouvu veřejnoprávní koordinační, 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.

[19] Nejvyšší soud dále odmítl argumentaci odvolatele usnesením zvláštního senátu čj. Konf 31/2007-82, z jehož závěrů dovozoval, že za veřejnoprávní smlouvu nemůže být považována smlouva, k jejímuž uzavření přistoupí kontrahenti pouze ze své svobodné vůle. Upozornil, že tento závěr byl vysloven v souvislosti s jiným typem veřejnoprávní smlouvy, a sice se smlouvou subordinační; právě u tohoto typu smlouvy je pravidlem, že práva a povinnosti stran (tj. obsah smlouvy) jsou v podstatné míře předurčeny individuálním správním aktem nebo právním předpisem. Naproti tomu pro koordinační veřejnoprávní smlouvy 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 pak spočívá v tom, že jejich předmětem je výkon veřejné správy.

[20] V této souvislosti Nejvyšší soud odmítl srovnávání dobrovolných svazků obcí, které mohly být založeny pouze za účelem plnění úkolů v rámci tzv. „pečovatelské správy“, s jinými právními osobami. Byť tedy konkrétní obsah Zakladatelské smlouvy a Stanov žalovaného byl i výsledkem svobodné vůle členských obcí (při dodržení náležitostí dle § 20g a § 20h tehdy účinného občanského zákoníku), nelze opomenout, že dobrovolný svazek obcí bylo možno založit výlučně pro taxativně omezený předmět činnosti [§ 20a odst. 2 a § 14 odst. 1 písm. n), p) a r) zákona o obcích], které spočívají v zabezpečení či obstarávání služby pro veřejnost.

[21] Konečně Nejvyšší soud odmítl argumentaci odvolatele, podle které pokud zákon o obcích pojem veřejnoprávních smluv vůbec neobsahoval, nebylo ani možné, aby byla taková smlouva byla uzavřena. Odkázal přitom na rozhodovací praxi zvláštního senátu i Nejvyššího soudu, ze které se podává, že ač 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 jen veřejnoprávních smluv, které byly již dříve jako veřejnoprávní označeny. Zakladatelská smlouva žalovaného přitom vyhovuje i definici veřejnoprávních smluv podle ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu, neboť účelem založení žalovaného bylo (a mohlo výlučně být) přenesení výkonu části samostatné působnosti členských obcí [zde dle ustanovení § 14 odst. 1 písm. r) zákona o obcích], čímž došlo také k úpravě práv a povinností členských obcí v oblasti veřejného práva (zejména dle čl. 10 Stanov).

[22] Pokud jde o posouzení otázky, zda nárok na náhradu majetkového prospěchu vzniklého dobrovolnému svazku obcí bezprávným užíváním vodohospodářského majetku obce, která z tohoto svazku vystoupila, je nárokem z veřejnoprávní smlouvy, i zde Nejvyšší soud odpověděl kladně.

[23] Uvedl, že nárok na majetkové vypořádání je nepochybně sporem z veřejnoprávní smlouvy, neboť má původ ve stanovách (zejména v čl. 8, čl. 12 odst. 4 a 6, 7 a 8), které jsou součástí Zakladatelské smlouvy žalovaného (bod 9) a které upravují majetkové vypořádání v případě vystoupení obce ze svazku. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu i zvláštního senátu, zejména pak na jeho usnesení čj. Konf 10/2015-11. Z něj se podává, 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 posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jednou soustavou orgánů, pročez je 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.

[24] Tyto závěry se podle Nejvyššího soudu prosadí i ve věci, kdy je uplatněný nárok, spolu s nárokem na majetkové vypořádání po zániku členství obce ve svazku, součástí komplexního souboru vzájemných práv a povinností, které mají původ v Zakladatelské smlouvě žalovaného; v širším smyslu se totiž jedná o nárok na majetkové vypořádání mezi obcí a žalovaným,

pokračování

který by Stanovy svazku obcí měly z povahy věci upravovat. 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 správním orgánům pravomoc rozhodovat vzniklé spory, nebylo by logické ani souladné s usnesením zvláštního senátu čj. 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.

[25] Podle názoru zvláštního senátu se Nejvyšší soud ve skutkově takřka identické věci (stejná povaha uplatněného nároku, identická Zakladatelská smlouva i Stanovy) komplexně vypořádal s otázkami nastolenými návrhovatelem v nyní projednávaném návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu i s otázkami souvisejícími a zohlednil rovněž relevantní judikaturu zvláštního senátu, i obou vrcholných soudů, kterou na tento případ zcela přiléhavě aplikoval. Zvláštní senát si uvedenou argumentací a z ní vyvozené závěry plně osvojuje a za této situace na ně plně odkazuje.

[26] Pouze pro úplnost lze dodat, že uvedené závěry ob stojí i ve světle dalších rozhodnutí zvláštního senátu, která se problematikou veřejnoprávních smluv a nároků z nich plynoucích zabývala.

[27] Pokud jde o otázku, zda Zakladatelská smlouva ze dne 2. 7. 1993 (v kontextu na ní navazujících Stanov) je smlouvou veřejnoprávní, je vhodné upozornit, že názory vyslovené Nejvyšším soudem v usnesení ze dne 26. 3. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4495/2018, nikterak nekolidují s tím, co k uvedené problematice vyslovil zvláštní senát v usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82. Zvláštní senát zde skutečně konstatoval, že pro posouzení charakteru smlouvy nelze za jediné dělicí kritérium považovat zodpovězení otázky, zda jde o emanaci vrchnostenského výkonu veřejné správy, zda sleduje naplnění veřejného zájmu, zda na jejím základě může některé ze smluvních stran jejím plněním vzniknout nějaký zisk, ani zda je některým z kontrahentů subjekt veřejné správy. To ovšem nelze interpretovat tak, že tato kritéria o povaze smlouvy ničeho nevypovídají, jak se snaží předestřít žalovaný. Závěry vyslovené zvláštním senátem je nutno vykládat tak, že každé z těchto kritérií má při posuzování povahy smlouvy relevanci, žádné z nich však samo osobě nemůže být kritériem rozhodným. Vždy je nutné posuzovat smlouvu komplexně (tzn. především z pohledu uvedených hledisek), přičemž teprve ve vzájemném kontextu všech posuzovaných znaků lze na povahu smlouvy usoudit. Argumentuje-li žalovaný tím, že ve zmiňovaném usnesení zvláštní senát vyslovil, že pro veřejnoprávní smlouvu je příznačná omezená autonomie stran, pokud jde o možnost uzavření smlouvy i určení jejího obsahu, Nejvyšší soud zcela správně upozornil, že tento závěr byl vysloven ve vztahu ke smlouvě subordinační, nikoli koordinační, jak je tomu ve věci nyní posuzované. Ta není výsledkem výkonu vrchnostenské veřejné správy, ale tzv. správy pečovatelské, kdy lze řešenou problematiku obvykle řešit i jinými právními nástroji (například uzavřením smlouvy soukromoprávní).

[28] Závěry Nejvyššího soudu k povaze Zakladatelské smlouvy žalovaného tedy nejsou v žádném rozporu s tím, co k dané problematice v minulosti judikoval zvláštní senát. Lze pro úplnost dodat, že ke stejným závěrům dospěl při posuzování identické smlouvy i Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176, a ze dne 22. 3. 2018, čj. 4 As 263/2017-97, na jejichž přiléhavé odůvodnění lze v podrobnostech odkázat.

[29] Co se týče posouzení, zda žalobkyní uplatněný nárok je nárokem z veřejnoprávní smlouvy, zde lze odkázat na typově obdobnou věc, kterou se zvláštní senát zabýval pod sp. zn. Konf 9/2018. V odkazované věci se žalobkyně – obec - domáhala po žalovaném – svazku obcí, založeném za účelem společného hospodaření s odpady - vyplacení vypořádacího podílu při jejím vystoupení ze svazku; součástí uplatňovaného nároku přitom byla i hodnota majetkového podílu svazku na obchodní korporaci podnikající v oblasti odpadového hospodářství. Zvláštní senát odmítl argumentaci správního orgánu, že tato část nároku je povahy ryze soukromoprávní, nevycházející z uzavřené veřejnoprávní smlouvy. V usnesení ze dne 19. 6. 2018, čj. Konf 9/2108-8, konstatoval, že „*aby se v případě nároku tvrzeného žalobkyní jednalo o nárok, k rozhodnutí o němž by nebyly příslušné správní orgány rozhodující o sporech z veřejnoprávních smluv, muselo by z jejich tvrzení vyplývat, že takový nárok nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami. To však v projednávaném případě není splněno. Vypořádání majetkového podílu je veřejnoprávním institutem, který je ze zákona kogentní součástí stanov, jež jsou kogentní součástí smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí*“. O obdobný případ jde i ve věci nyní projednávané, kdy se žalobkyně domáhá po žalovaném vyplacení alikvotní části zisku, který žalovaný inkasuje z pronajímání vodohospodářského majetku, ač měl tento být (podle žalobního tvrzení) žalobkyní v souladu se Stanovami svazku již vydán po jejím vystoupení z žalovaného. I zde je (soukromoprávní) vztah žalovaného a třetí osoby vztahem sekundárním; primární je vztah mezi žalobkyní, která na základě stanov vystoupila ze svazku obcí a nárokuje si (opět podle stanov) s tím související majetkoprávní vypořádání, a žalovaným, jakožto svazkem obcí, který by měl (v součinnosti s žalobkyní) toto vypořádání provést. Posouzení oprávněnosti tohoto nároku se bude primárně odvíjet od výkladu příslušných ustanovení Stanov (tvořících nedělitelný celek se Zakladatelskou smlouvou), týkajících se způsobu ukončení členství žalobkyně v žalovaném a způsobu, jakým má v tomto případě dojít k majetkoprávnímu vypořádání.

[30] Tyto závěry plně korespondují s právním názorem zvláštního senátu vysloveným k dané problematice ve výše již opakovaně zmiňovaném usnesení ze dne 25. 4. 2016, čj. Konf 10/2015-11, na který příhodně odkázal i Nejvyšší soud. Zvláštní senát zde upozornil, že orgán, který je povolán řešit spory z veřejnoprávní smlouvy, má pravomoc rozhodovat i spory mimosmluvní povahy, spojené s veřejnoprávní smlouvou pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, což může v praxi představovat například i nárok na vydání bezdůvodného obohacení, má-li svůj původ v porušení některého ze smluvních ujednání (podrobněji viz odst. [23] výše).

[31] S tím, co bylo výše uvedeno, konečně není v rozporu ani právní názor vyslovený zvláštním senátem v usnesení ze dne 19. 10. 2010, čj. Konf 13/2010-7, kde zvláštní senát dovodil rozhodovací pravomoc soudů v občanském soudním řízení v případě nároku na vrácení bezúročné půjčky, sjednané v rámci veřejnoprávní smlouvy o zajišťování linkové osobní dopravy. Konstatoval totiž, že posuzovaná smlouva obsahuje prvky veřejnoprávní i soukromoprávní, přičemž ujednání o poskytnutí půjčky se zcela vymyká předmětu veřejnoprávní smlouvy, kterým je závazek veřejné služby. Dovodil, že fakticky jde o samostatný obligační vztah ryze soukromoprávní povahy, který byl pouze včleněn do textu veřejnoprávní smlouvy. Samotné začlenění tohoto smluvního vztahu do veřejnoprávní smlouvy však nemůže být důvodem pro odnětí pravomoci soudů v občanském soudním řízení projednat a rozhodnout spory vyplývající z porušení tohoto vztahu. Je tedy zřejmé, že se jednalo o typově odlišnou situaci ve srovnání s věcí nyní projednávanou.

[32] S ohledem na skutečnosti výše uvedené zvláštní senát podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., vyslovil, že k rozhodnutí o věci je dána pravomoc správního orgánu, tj. navrhovatele.

pokračování

[33] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány i soudy.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. června 2020

JUDr. Pavel Simon
předseda zvláštního senátu