



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Gabriely Bašné ve věci

žalobce: **Středočeský kraj**
se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

za účasti: **I. Seco Industries, s. r. o., IČO 05391423**
se sídlem Podnikatelská 552, Praha 9 – Běchovice
právní nástupce zaniklé Seco GROUP a. s., IČO 60193450
se sídlem Šaldova 408/30, Praha 8

II. Česká republika – Ministerstvo dopravy
se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2013, č. j. MV-143295-23/ODK-2012

takto:

I. Procesním nástupcem společnosti Seco GROUP a. s., IČO 60193450, se sídlem Šaldova 408/30, Praha 8, je společnost Seco Industries, s. r. o., IČO 05391423, se sídlem Podnikatelská 552, Praha 9.

II. Žaloba se zamítá.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 6. 2013, č. j. MV-143295-23/ODK-2012, rozhodl ve sporném řízení dle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o sporu z veřejnoprávní smlouvy, který se týkal plnění závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě ve Středočeském kraji dle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále též „ZSD“), na návrh společnosti Seco GROUP a. s. (dále též „dopravce“) proti Středočeskému kraji a Ministerstvu dopravy takto:

I. Podle § 141 odst. 7 správního řádu ve spojení s § 68 odst. 2 správního řádu je Středočeský kraj povinen zaplatit navrhovateli do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto výroku částku 3.651.481 Kč s úrokem z prodlení ve výši 0,2 promile z částky 3.651.481 Kč za každý den prodlení ode dne 1. prosince 2003 do zaplacení.

II. Podle § 141 odst. 7 správního řádu se návrh, aby České republice - Ministerstvu dopravy byla uložena povinnost „uhradit navrhovateli částku 3.651.481 Kč s úrokem z prodlení ve výši 0,2 promile z částky 3.651.481 Kč za každý den prodlení ode dne 1. prosince 2003 do zaplacení“, zamítá.

III. Podle § 141 odst. 11 správního řádu, ve spojení s § 79 odst. 2 správního řádu, se společnosti Seco GROUP, a. s. přiznává náhrada nákladů řízení vůči Středočeskému kraji ve výši 84.361,20 Kč.

IV. Podle § 141 odst. 11 správního řádu, ve spojení s § 79 odst. 2 správního řádu, se České republice – Ministerstvu dopravy nepřiznává náhrada nákladů řízení vůči společnosti Seco GROUP, a. s.

2. Žalovaný řešil spor ze smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě na rok 2003 ze dne 22. 1. 2003 (dále též „smlouva“). Částku 3 651 481 Kč požadoval dopravce z toho důvodu, že se mělo jednat o částku na úhradu prokazatelné ztráty vzniklé v souvislosti s plněním závazku veřejné služby. Zatímco dopravce se domníval, že na tuto částku měl nárok, protože po celou dobu řádně plnil své povinnosti, Středočeský kraj měl za to, že smlouva řádně plněna nebyla, což bylo zjištěno v rámci výkonu státního odborného dozoru, který u společnosti provedl Krajský úřad Středočeského kraje v průběhu června a července roku 2003. U dopravce bylo kontrolou zjištěno porušení § 19b odst. 4 ZSD v tom, že nevedl oddělené účetnictví závazku veřejné služby. Dopravce měl také použít poskytnuté finanční prostředky určené na úhradu prokazatelné ztráty k jiným než stanoveným účelům.
3. Žalovaný při hodnocení jednotlivých důkazů shledal za rozhodující znalecký posudek zpracovaný Mgr. D. L. Znalkyně měla k dispozici jako jediná dostatečné množství podkladů a posudek byl zpracován na základě požadavku Obvodního soudu pro Prahu 5, protože nebyl spjat se žádnou ze stran sporu. Závěry posudku přitom poměrně jednoznačně

odpovídaly tomu, že dopravce smlouvu neporušil, a proto byl jeho nárok na úhradu prokazatelné ztráty oprávněný.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobou podanou dne 21. 8. 2013 u zdejšího soud napadl žalobce nadepsané rozhodnutí žalovaného. Předně uvádí, že na jeho straně není dána pasivní legitimace, což dovozuje z § 19b odst. 1 písm. a) ZSD, neboť uvedenou ztrátu má nahrazovat dopravní úřad z rozpočtu kraje, jímž je krajský úřad. Smlouvu rovněž uzavíral Krajský úřad Středočeského kraje, a proto musí být i účastníkem řízení ve sporech z této smlouvy. Žalovaný tak nejednal se všemi účastníky řízení.
5. Žalobce dále namítá, že ačkoli žalovaný konstatoval nejednoznačnost závěru znaleckého posudku č. 2/2008 ohledně použití finančních prostředků, neprovedl další zjišťování ohledně skutkového stavu tak, aby závěry byly jednoznačné. Tvrzení žalovaného, že není povinen zjistit úplně skutkový stav ve smyslu § 3 správního řádu, a skutečnost, že další dokazování neprováděl, je porušením práv žalobce a vadou řízení.
6. Žalovaný rovněž zcela pominul existující důkazy – (i) rozhodnutí o námitkách proti protokolu a (ii) rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách, ačkoli se jedná o pravomocná rozhodnutí, která jsou nadána presumpcí správnosti správního aktu. Uvedené listiny jsou vydané v rámci pravomoci správního orgánu a jako takové jsou listinami veřejnými, které potvrzují dle § 53 odst. 3 správního řádu pravdivost toho, co je v nich osvědčeno, než se prokáže opak. Žalovaný ale tuto skutečnost pominul.
7. Žalovaný dále tyto důkazy nehodnotil v kontextu znaleckého posudku, který se tak stal jediným podkladem napadeného rozhodnutí. Žalovaný nepostupoval ani v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu. Veřejným zájmem je v tomto případě plnění povinností příjemců finančních prostředků z veřejných rozpočtů tak, aby nedocházelo k jejich používání v rozporu s právními předpisy.
8. Znalecký posudek nebyl prováděn v rámci správního řízení a nebyl zadán správním orgánem, a proto mohl být prováděn pouze jako listinný důkaz. Za takové situace nemůže obstát tvrzení žalovaného, že listina provedená jako důkaz má větší vypovídací hodnotu než 2 pravomocná rozhodnutí. S těmito skutečnostmi se však žalovaný v odůvodnění rozhodnutí nevypořádal.
9. Žalobce poukazuje dále na skutečnost, že znalkyně ve znaleckém posudku č. 2/2008 nedala jednoznačnou odpověď k otázce použití poskytnutých finančních prostředků. Žalovaný tak rozhodoval o předmětu řízení podle jediného listinného důkazu, který však jednoznačně nevyvrátil skutečnosti prokázané zmíněnými důkazy.
10. Žalobce dovozuje z § 3 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, a z § 19b odst. 4 ZSD, že výrok o porušení smluvních povinností může vydat pouze věcně příslušný orgán, kterým státní odborný dohled zcela bezpochyby byl. Ani výrok auditora k účetní závěrce ani znalece z oboru účetnictví nemůže zpochybnit nález státního odborného dohledu. Žalovaný přitom tyto skutečnosti zcela pominul. Vyjádření auditora a znalkyně zahrnovaly pouze účetní pohled, což je pouze část kontrolovaných povinností dopravce. Auditor a znalkyně však neposuzovali použití finančních prostředků z veřejného rozpočtu. Výrok žalovaného tak vychází z částečného a neúplného posouzení plnění povinností dopravce.

11. Napadené rozhodnutí je i vnitřně rozporné, neboť v bodě 59 žalovaný konstatuje nejednoznačnost odpovědi znalkyně na použití finančních prostředků, a přesto v bodě 61 tvrdí, že znalecký posudek jednoznačně potvrdil neporušení použití finančních prostředků. Ze znaleckého posudku na str. 10 z odpovědi na otázku č. 5 vyplývá, že dopravce nehradil závazky v daném čtvrtletí, respektive je hradil až po splatnosti. Žalovaný se však nevypořádal se závěrem, že v tomto čtvrtletí byly použity vyplacené finanční prostředky na jiné závazky dopravce.
12. Žalovaný odůvodňuje použití znaleckého posudku č. 2/2008 tím, že znalkyně měla jako jediná k dispozici dostatečné množství podkladových materiálů k tomu, aby mohla celou situaci objektivně posoudit. Ve znaleckém posudku však znalkyně výslovně na str. 10 v odpovědi na otázku č. 4 uvádí, že neměla k dispozici potřebné podklady, zejména účetní knihy dopravce. Závěry žalovaného proto nevychází ze zjištěného skutkového stavu. Jediný, kdo měl k dispozici skutečně veškeré podklady, byl správní orgán státního odborného dohledu, jehož závěry jsou obsaženy v protokolu o výkonu státního odborného dohledu. Žalobce doplňuje, že poskytnuté finanční prostředky byly přísně účelově vázané a dopravce s nimi nemohl nakládat.
13. Žalobce poukazuje i na nepřesnost tvrzení znalkyně, která se týká povinností dopravce dle § 19b odst. 4 ZSD a smlouvy. Znalkyně neuvedla skutečné a přesné znění příslušných ustanovení smlouvy a své závěry neodůvodnila, k čemuž žalovaný rovněž nepřihlédl.
14. Žalobce poukazuje na protokol č. 01/2003/FP ze dne 31. 7. 2003, č. j. 5470/03-OD/597, v rámci něhož byly konstatovány 2 důvody porušení smlouvy: (i) nebyl dodržen čl. V smlouvy ve vztahu k vedení odděleného účetnictví, přičemž následná vyjádření auditorů a znalkyně nepotvrzují splnění uvedeného ustanovení smlouvy, a (ii) dopravce vyúčtoval a uplatnil neoprávněné náklady k jiným účelům, než které vyplývaly ze smlouvy. Žalovaný se žádným způsobem nevypořádal se skutečnostmi, že ač byly finanční prostředky poskytnuty zálohově na určité období a určité plnění, byly dopravcem použity na jiné závazky. Přitom faktury na financování obnovy vozového parku a investic souvisejících s provozem veřejné linkové dopravy zůstaly neuhrazené.
15. Žalobce proto navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému.
16. Ve vyjádření ze dne 18. 9. 2013, žalovaný uvádí, že s žalobcem jednal jako s účastníkem řízení z toho důvodu, že jej jako účastníka označil dopravce jako navrhovatel. Jelikož finanční částka, o kterou byl spor veden, se hradí z rozpočtu kraje, musel mít žalobce postavení účastníka řízení. Ohledně hodnocení jednotlivých důkazů žalobce uvedl, že jednotlivé důkazy si značně protiřečily, pročez žalovaný musel posuzovat jejich přesvědčivost. Po tomto posouzení se klíčovým jevil znalecký posudek, což žalovaný odůvodnil v napadeném rozhodnutí. Znalkyně měla jako jediná k dispozici největší množství podkladů, posudek vypracovala na základě zadání Obvodního soudu pro Prahu 5 a byla ve sporu nestranná. Žalovaný je přesvědčen, že tento posudek vyvrací presumpci správnosti uvedených rozhodnutí. Podle žalovaného není podstatné, zda posudek byl zadán správním orgánem, ale především jeho obsah. Přitom rovněž Obvodní soud pro Prahu 5 se v rozsudku ze dne 14. 4. 2009, č. j. 18C 329/2004-375, přiklonil k posouzení sporu na základě uvedeného posudku. Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.
17. V replíce ze dne 1. 11. 2013 žalobce uvádí, že žalovaný se vůbec nezabýval při hodnocení důkazů otázkou, zda se v případě znaleckého posudku č. 2/2008 jedná o důkaz listinou.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí neosvětlil, jak tento posudek vyvrací důkazy provedené veřejnými listinami. Žalovaný se nevyjadřuje k podstatě sporu, zda finanční prostředky vyplacené z veřejného rozpočtu na závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě byly použity v období poskytnutí a na účely ujednané smlouvy, a připouští, že se uvedenou otázkou nezabýval. Žalobce proto setrvává na svém závěru.

18. Ve vyjádření ze dne 27. 11. 2013 osoba zúčastněná na řízení I. uvádí, že napadené rozhodnutí považuje za správné, a to včetně stanovení účastníků řízení. Zároveň nesouhlasí s tím, že by měl být pasivně legitimovaný Krajský úřad Středočeského kraje, jelikož nemá subjektivitu, je pouze orgánem kraje a není ani organizační složkou státu. Ohledně výkladu relevantních ustanovení ZSD osoba poukazuje na novelizace zákona spojené s reformou veřejné správy. Smlouvy o závazku veřejné služby uzavíraly s dopravci vždy kraje, případně jejich orgány, a kraje hradily dopravcům prokazatelnou ztrátu.
19. Osoba zúčastněná na řízení uvádí, že žalovaný prováděl rozsáhlé a komplexní dokazování, přičemž se vypořádal i s právním postavením veřejných listin. Jejich presumovaná správnost a pravdivost byla vyvrácena provedeným dokazováním. Osoba dále rozporuje závěry žalovaného stran znaleckého posudku. Posudek podporuje oprávněnost nároku osoby. Ačkoli znalkyně uvedla, že neměla k dispozici účetnictví osoby za období od 1. 1. do 31. 10. 2003, neměl je k dispozici ani orgán státního odborného dohledu, jelikož jím vypracovaný protokol je datovaný dnem 31. 7. 2003. Z posudku ani nevyplývá, že by zúčastněná osoba porušovala své smluvní povinnosti. Podle zúčastněné osoby není přípustné, aby žalobce rozporoval neuhrazení jím zmiňované faktury č. 1300976, kterou ani v předchozím správním řízení neoznačil jako důkazní prostředek. Žalovaný postupoval správně, pokud vycházel ze znaleckého posudku, neboť se nejednalo o otázky právní, ale skutkové.
20. Nakonec zúčastněná osoba poukazuje na prohlášení auditorky Ing. Š. ze dne 20. 1. 2004, z něhož vyplývá, že dotační prostředky poskytnuté zúčastněné osobě byly využívány výhradně na financování potřeb, které se týkají pravidelné autobusové dopravy v souladu s uzavřenými smlouvami a pravidly pro hospodaření s účelovými dotačními prostředky. Uvedené závěry přezkoumala i kontrolní skupina Komory auditorů České republiky, přičemž dle výsledků šetření auditorka postupovala správně a nijak nepochybila. Zúčastněná osoba proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl a zúčastněné osobě přiznal náhradu nákladů řízení.
21. V duplice ze dne 2. 12. 2013 žalovaný uvádí, že nerozporuje, že znalecký posudek akcentuje především účetní stránku celé věci. Právě údajné chyby v účetnictví dopravce však vedly Krajský úřad Středočeského kraje v průběhu června a července 2003 k výkonu státního odborného dozoru a následným zjištěním, že tímto jednáním společnost porušila § 19b odst. 4 ZSD. Nejednoznačnosti posudku si je žalovaný u otázky č. 7 vědom. Žalovaný však hodnotil posudek jako celek a nejednoznačnost uvedené odpovědi nic neměnila na tom, že odpovědi na ostatní otázky, zejména pod body č. 2 a č. 5, vyzněly výrazně v neprospěch důkazů žalobce. Pochybení vytýkaná dopravci nebyla v rozporu ani se smlouvou ani se ZSD. Z těchto důvodů žalovaný trvá na zamítnutí žaloby.

III.

Posouzení žaloby

22. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
23. Soud rozhodl ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
24. Soud se předně zabýval otázkou legitimace žalobce (Středočeského kraje) v řízení o sporu ze závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Soud poukazuje na skutečnost, že úprava závazků veřejné služby v § 19 a násl. ZSD prošla překotným vývojem, který byl spojen s reorganizací veřejné správy a decentralizací státní moci. Zákon o silniční dopravě ve znění účinném do 31. 12. 2002 vycházel z toho, že prokazatelnou ztrátu dopravce v závazku veřejné služby hradil stát (§ 19 odst. 1 ZSD), přičemž se hradila z rozpočtu příslušného okresního úřadu nebo Ministerstva dopravy a spojů (§ 19b odst. 1 ZSD). Od 1. 1. 2003 do 30. 4. 2004 byl sice obsah § 19 odst. 1 ZSD shodný s předchozí úpravou, ale dopravními úřady se nově staly krajské úřady (§ 2 odst. 20 ZSD) a prokazatelná ztráta se hradila z rozpočtu kraje [§ 19b odst. 1 písm. a)]. Působnost stanovená krajskému úřadu, respektive kraji, zákonem o silniční dopravě byla od 1. 1. 2003 do 2. 1. 2005 výkonem přenesené působnosti (§ 40c ZSD). Od 1. 5. 2005 uzavíral smlouvy o závazku veřejné služby na základě novely v zákoně č. 103/2004 Sb. namísto dopravního úřadu přímo kraj (§ 19 odst. 1 a 3 ZSD). Na základě zákona č. 1/2005 Sb. od 3. 1. 2005 uzavírání závazků veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, včetně úhrady prokazatelné ztráty, převedeno do samostatné působnosti krajů. Nový zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, pak v § 3 odst. 1 již jasně zakládá pravidlo, že kraje a obce zajišťují dopravní obslužnost v samostatné působnosti.
25. Soud dále přihlédl k tomu, že zmiňované zákony č. 103/2004 Sb. a č. 1/2005 Sb. neobsahují žádná přechodná ustanovení, která by se týkala smluvních stran již v uzavřených smlouvách o závazku veřejné služby, ačkoli na základě těchto zákonů smlouvy měly uzavírat nově kraje v samostatné působnosti. Ve smlouvě ze dne 22. 1. 2003, která je základem posuzovaného sporu, vystupují na straně objednatele jak Krajský úřad Středočeského kraje, tak Středočeský kraj. Soud přihlédl i ke skutečnosti, že krajský úřad je pouze orgánem kraje bez vlastní právní osobnosti (subjektivity) i vlastního rozpočtu [srov. § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů], pročez spor o pasivní legitimaci má spíše jen akademický charakter. Ze shora uvedených skutečností a s ohledem na legislativní vývoj soud dospěl k závěru, že není vadou, pokud byl ve sporném řízení dle § 141 správního řádu odpůrcem toliko Středočeský kraj.
26. Soud z obchodního rejstříku shledal, že společnost SECO Group a. s. zanikla ke dni 1. 12. 2017 přeměnou ve formě fúze sloučením s nástupnickou společností Seco Industries, s. r. o., IČO 05391423, se sídlem Podnikatelská 552, Praha 9 – Běchovice, zapsanou v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze v oddílu B, vložce 262957, jako společností nástupnickou. Společnost Seco Industries, s. r. o. proto do řízení vstoupila ve smyslu § 107 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), ve

spojení § 64 s. ř. s. jako procesní nástupkyně SECO Group a. s., o čemž soud rozhodl dle § 107 odst. 1 věty druhé o. s. ř. prvním výrokem tohoto rozsudku.

27. Žaloba není důvodná.

28. Ze správních spisů zjistil zdejší soud tyto podstatné skutečnosti:

29. Dne 22. 1. 2003 uzavřely na straně objednatele Středočeský kraj a Krajský úřad Středočeského kraje zastoupený vedoucím odboru dopravy a na straně dopravce společnost Seco GROUP a. s. dohodu s názvem *smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě na rok 2003*, která měla být plněna od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2003.

Podle čl. I. smlouvy bylo jejím účelem zabezpečení základní dopravní obslužnosti v územním obvodu Středočeského kraje veřejnou linkovou dopravou dopravcem ve smyslu § 19 ZSD. Závazek byl uskutečněn za úhradu prokazatelné ztráty.

Podle čl. II smlouvy byl jejím předmětem závazek dopravce provozovat linkovou osobní dopravu jako závazek veřejné služby spočívající v zajištění základní dopravní obslužnosti území Středočeského kraje podle podmínek uvedených v licencích a dalších podmínek smlouvou stanovených.

Podle čl. III smlouvy nesměly být do prokazatelné ztráty započteny ztráty, které dopravci vznikaly provozováním linek a spojů, které nebyly zahrnuty do předmětu smlouvy.

Podle čl. IV smlouvy dopravci náležela úhrada prokazatelné ztráty podle § 19b odst. 1 písm. a) ZSD nejvýše do výše předběžného odborného odhadu (odst. 1). Dopravce měl prokazovat ztrátu po jednotlivých linkách a spojih a při výpočtu měl postupovat v souladu s vyhláškou Ministerstva dopravy a spojů č. 50/1998 Sb. a podle platných účetních a cenových předpisů vycházet ze skutečných cen, nákladů a tržeb (odst. 2).

Podle čl. V odst. 4 smlouvy se dopravce zavázal použít poskytnuté finanční prostředky výhradně na uhrazení provozních nákladů na veřejnou linkovou dopravu a část zahrnující přiměřený zisk pouze k financování obnovy vozového parku a investic souvisejících s provozem veřejné linkové dopravy. Pokud by dopravce tuto podmínku porušil, musel by vrátit příslušnou finanční částku do 1 měsíce od zjištění.

Podle čl. V odst. 8 smlouvy byl dopravce povinen vést podrobnou analytickou evidenci údajů rozhodných pro stanovení předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty a pro propočet skutečně ekonomicky oprávněných nákladů, a to minimálně v členění odpovídajícím výkazu nákladů a tržeb pravidelné autobusové dopravy.

30. Protokolem č. 01/2003/FP ze dne 31. 7. 2003, č. j. 54070/03-OD/597, zaznamenal Krajský úřad Středočeského kraje, odbor dopravy, kontrolu ze dnů 23. 6., 24. 6., 23. 7. a 25. 7. 2003 v rámci výkonu státního odborného dozoru dle § 34 odst. 1 a § 19b odst. 3 ZSD, která se týkala použití finančních prostředků dopravcem na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou z rozpočtu Středočeského kraje.

Krajský úřad zjistil, že dopravce nevedl v rozporu s § 19b odst. 4 ZSD oddělené účetnictví závazku veřejné služby, tedy v rámci účetnictví společnosti bylo střediskové účetnictví vedeno ve vztahu k osobní dopravě jako celku.

Krajský úřad dále zjistil, že dopravce vyúčtoval do nákladů autobusové dopravy v závazku veřejné služby náklady, které mu byly v rámci prokazatelné ztráty na základě smlouvy uhrazeny z rozpočtu Středočeského kraje. Různé faktury nebyly ale ve lhůtě splatnosti

zaplacený, tedy poskytnuté finanční prostředky byly užity k jiným účelům, než stanoví § 19b ZSD. Celkové náklady zúčtované v prokazatelné ztrátě v I. čtvrtletí 2003 a neuhrazené z poskytnutých prostředků činily 3 651 478 Kč. Krajský úřad proto dospěl k závěru, že dopravce použil finanční prostředky poskytnuté na úhradu prokazatelné ztráty k jiným účelům.

31. Podáním ze dne 22. 8. 2003, které krajský úřad materiálně vyhodnotil jako námitky, se dopravce vyjádřil k nadepsanému protokolu. Ohledně úhrady závazků po lhůtě splatnosti uvedl, že takto striktní čtvrtletní bilance autobusové dopravy nebyla nikdy kontrolami vyžadována. Přitom odkázal na skutečnost, že pravidelná autobusová doprava má nepravidelný průběh výkonu, pročez byl kladen důraz na celoroční zúčtování dotačních prostředků. Rovněž poukázal na svoje potíže s likviditou. Dále vyjasnil, které faktury již splatil a do kdy bude zaplacen zbytek. Ačkoli neuhrazené závazky nebyly uhrazeny v čase, byly prokazatelně vynaloženy. Ohledně vedení účetnictví potom uvedl, že jeho vedení považuje za správné. Zároveň dodal, že ZSD a ani vyhláška č. 50/1998 Sb. nestanovily žádné podrobnější postupy pro vedení odděleného účetnictví. Dopravce proto žádal o poskytnutí vhodné metodiky.
32. Rozhodnutím ze dne 29. 8. 2003, č. j. 56471/2003/DOP/403, rozhodl Krajský úřad Středočeského kraje, odbor dopravy, o námitkách dopravce proti výše uvedenému protokolu tak, že jim nevyhověl. Podané námitky totiž nevyvracely zjištěná porušení právních předpisů a závazků vyplývajících ze smlouvy. Dopravce obsahem svých námitek potvrdil, že finanční prostředky určené k úhradě prokazatelné ztráty jím byly použity k jiným účelům. Krajský úřad poukázal na další zjištění, že dluhy dopravce nebyly spláceny tak, jak tvrdil. Potíže s likviditou a platební bilancí nebyla relevantní námitka, jelikož poskytnuté finanční prostředky určené k úhradě prokazatelné ztráty nesměly být použity k jiným účelům. Dále krajský úřad dospěl k závěru, že úhrada sražených záloh daně z příjmu ze závislé činnosti za 1. čtvrtletí nebyla provedena. Neztotožnil se ani s námitkou, že dotace ze strany Středočeského kraje činila jen 82,5 %, jelikož dopravce toto tvrzení nijak nedoložil. Ohledně vedení účetnictví pak odkázal na § 19b odst. 4 ZSD.
33. Uvedené rozhodnutí napadl dopravce odvoláním ze dne 17. 9. 2013.
34. Rozhodnutím ze dne 23. 9. 2003, č. j. 57222/2003/DOP/553, Krajský úřad Středočeského kraje, odbor dopravy, odvolání zamítl. Jednak zopakoval, že dopravce měl povinnost vést účetnictví jak podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, tak podle ZSD. Dále na základě rozboru rozvahy ke dni 31. 3. 2003 a stavu účtů potvrdil, že dopravce částku 3 651 478 Kč použil v rozporu s čl. V odst. 4 smlouvy.
35. Ve spisu je zařazeno prohlášení auditora ze dne 20. 1. 2004, Ing. A. Š., že průběžnými kontrolami nebyly zjištěny žádné vady v pravidelné autobusové dopravě roku 2003. Zároveň poskytnuté dotační peněžní prostředky byly využívány výhradně na financování potřeb, které se týkají pravidelné autobusové dopravy v souladu s uzavřenými smlouvami a pravidly pro hospodaření s účelovými dotačními prostředky.
36. Stejný závěr učinila auditorka ve zprávě *nezávislého auditora o ověření účetní závěrky za rok 2003* ze dne 10. 5. 2004. Podle auditorky bylo účetnictví vedeno řádně a účetní závěrky ve všech významných ohledech věrně a poctivě zobrazovaly majetek, závazky, vlastní kapitál a výsledky hospodaření dopravce.

37. Ve vysvětlení ze dne 31. 1. 2005 auditorka na základě rozboru smlouvy a účtování dopravce uvedla, že dopravce vede pomocí softwaru „ADONIS“, analytické a střediskové účetní evidence a způsobu výpočtu rozdělení skutečných nákladů dostatečné podklady pro prokázání skutečně ujetých kilometrů, tržeb a skutečných nákladů na veřejnou službu ve veřejné linkové osobní dopravě na území Středočeského kraje. Dopravce plnil svoje povinnosti vyplývající ze smlouvy, ZSD a vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 50/1998 Sb. K datu odebrání licence byly poskytnuté dotace dopravcem řádně vyúčtovány na celé období leden až říjen 2003, byly zaslány všechny požadované výkazy a uhrazeny všechny náklady, které se vztahovaly k závazku veřejné služby ve veřejné dopravě.
38. Usnesením ze dne 17. 12. 2007, č. j. 18C 329/2004-273, ustanovil Obvodní soud pro Prahu 5 znalkyni z oboru ekonomika, odvětví účetní evidence, Mgr. D. L. a uložil jí zpracovat znalecký posudek k posuzovanému sporu.
39. Ve znaleckém posudku ze dne 20. 9. 2008, č. 2/2008, znalkyně dospěla zejména k těmto závěrům. Účetnictví žalobce za období od 1. 1. 2003 do 31. 10. 2003 bylo vedeno v souladu s právními a účetními předpisy. Podle zákon č. 563/1999 Sb., o účetnictví, je jedna účetní jednotka povinna vést jedno účetnictví, a proto lze odděleně účtovat pouze v rámci tohoto jednoho účetnictví. Jelikož zákon o účetnictví neumožňuje, aby účetní jednotka vedla dvě nebo více podnikových účetnictví, je možné stanovenou povinnost zajistit vedením odděleného vnitropodnikového účetnictví. K zamezení pozdějším neshodám o výši prokazatelné ztráty bylo nutné již ve smlouvě sjednat způsob a rozsah vedení vnitropodnikového účetnictví.

Znalkyně se nedomnívala, že by z čl. IV odst. 7 smlouvy vyplývala povinnost dopravce, aby zůstatek finančních prostředků na účtech vykazoval částkou danou součtem neuhrazených nákladů po lhůtě splatnosti a skutečně uhrazeným přiměřeným ziskem.

Dopravce podle názoru znalkyně vedl oddělené účetnictví. Střediskové účetnictví bylo podle jejího názoru v podstatě totéž co oddělené účetnictví.

Znalkyně uvedla, že pochybení zjištěná krajským úřadem spočívala zejména ve výčtu faktur zúčtovaných žalobcem v nákladech za 1. čtvrtletí 2013 a v tomto čtvrtletí neuhrazených. Rovněž bylo žalobci vytýkáno porušení § 19b odst. 4 ZSD. Znalkyně uvedla, že nikde není stanoveno, že by bylo nutné všechny závazky, na které je dotace určena, uhradit v příslušném čtvrtletí. Jelikož účetním obdobím v případě žalobce byl kalendářní rok, dopravce neporušil jakoukoli zákonnou povinnost, pokud neuhradil určité závazky ve čtvrtletí, ve kterém je vyúčtoval do nákladů. V podvojném účetnictví se účtuje o nákladech a výnosech časové a věcné souvislosti. Pohyb finančních prostředků na běžných účtech nesouvisí s pojmem *náklad*; úbytek finančních prostředků je v účetnictví veden jako *výdaj* a smlouva obsahuje povinnost vykazovat toliko *náklady*.

Znalkyně uvedla, že ze spisového materiálu vyplývá prokazatelná ztráta ve výši 51 020 496 Kč, což ale nebyla bez korespondujících účetních dokladů schopna ověřit. Z předložených bankovních výpisů bylo nesporné, že odpůrci hradili dopravci měsíčně částku 2 221 336 Kč, přičemž mu uhradili celkem 18 561 879 Kč.

Znalkyně nebyla schopna učinit závěr, zda dopravce v období od 1. 1. 2003 do 31. 10. 2003 použil prostředky, které mu poskytli odpůrci, na základě smlouvy k jinému účelu než k obnově vozového parku a investice související s provozem veřejné linkové dopravy, jelikož neměla k dispozici účetnictví žalobce. Znalkyně proto poukázala na vysvětlení

auditora, že v účetnictví žalobce je osobní doprava vedena odděleně (střediskově) a všechny dopravní prostředky, o kterých se na tomto středisku účtovalo, zajišťovaly veřejnou linkovou dopravu. Účtované náklady se vztahují vždy k vozidlu, nikoli druhu dopravy.

Podle znalkyně disponoval dopravce k 31. 3. 2008 na bankovních účtech částkou ve výši 10 562 972,45 Kč. Nebylo ale možné určit, zda dopravce mohl s prostředky volně disponovat, protože mezi běžnými účty mohly být i termínované vklady.

40. Předmětem sporu je otázka, zda žalovaný v souladu se zákonem posoudil spor z veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě ve Středočeském kraji za rok 2003 mezi dopravcem jako navrhovatelem a Středočeským krajem a Ministerstvem dopravy spojů jako odpůrci o zaplacení částky 3 651 481 Kč. Základem tohoto sporu bylo tvrzení Středočeského kraje, že
- a. dopravce porušil § 19b odst. 4 ZSD, neboť nevedl oddělené účetnictví závazku veřejné služby,
 - b. a poskytnuté finanční prostředky dopravce použil k jiným účelům, než ke kterým stanoví § 19b odst. 4 ZSD, neboť dopravce vyúčtoval do nákladů autobusové dopravy v závazku veřejné služby náklady, které byly v rámci prokazatelné ztráty na základě uzavřené smlouvy vykázány, ale faktury nebyly ve lhůtě splatnosti zaplacený.
41. Soud při posuzování případu vycházel z konstantní judikatury, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Podstatné je posouzení jádra případu a poskytnout odpověď na základní námitky, které v sobě mohou v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz).
42. Podle § 141 správního řádu *ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů* (odst. 1). *Sporné řízení se zahajuje na návrh* (odst. 2). *Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků* (odst. 4). *Ve sporném řízení může správní orgán vyslechnout účastníka, jestliže dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak. Ustanovení o výslechu svědka platí obdobně* (odst. 6).
43. Podle § 19 odst. 1 ZSD, ve znění účinném do 30. 4. 2004, *závazkem veřejné služby v silniční dopravě pro cizí potřeby (dále jen "závazek veřejné služby") se rozumí závazek, který dopravce přijal ve veřejném zájmu a který by jinak pro jeho ekonomickou nevýhodnost nepřijal nebo by jej přijal pouze zčásti. Závazek veřejné služby sjednává s dopravcem stát a hraadí dopravci prokazatelnou ztrátu vzniklou jeho plněním.*
44. Podle § 19b ZSD, ve znění účinném do 30. 4. 2004, *prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci v důsledku zajišťování dopravní obslužnosti plněním závazků veřejné služby jsou povinny nabradit: a) dopravní úřad z rozpočtu kraje, jedná-li se o zajišťování základní dopravní*

obslužnosti veřejnou vnitrostátní linkovou dopravou nebo linkami veřejné městské linkové dopravy, které zabezpečují dopravu v rámci závazku veřejné služby mimo území města, b) Ministerstvo dopravy a spojů, jedná-li se o zajišťování základní dopravní obslužnosti mezinárodní veřejnou linkovou dopravou (odst. 1). Dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy a spojů jsou oprávněny v rámci výkonu státního odborného dozoru kontrolovat použití finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou z rozpočtu kraje nebo ze státního rozpočtu (odst. 3). Zajišťuje-li dopravce přepravní služby mimo závazky veřejné služby nebo jiné činnosti, je povinen vést oddělené účetnictví závazků veřejných služeb. Finanční prostředky určené k úhradě prokazatelné ztráty nesmí být použity k jiným účelům (odst. 4).

45. Soud předem uvádí, že smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě je veřejnoprávní smlouvou, neboť zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, a spory z této smlouvy přísluší rozhodovat správním orgánům (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS)
46. Spory z veřejnoprávních smluv řeší správní orgány uvedené v § 169 odst. 1 správního řádu ve zvláštním typu správního řízení, v tzv. *sporném řízení*, které upravuje § 141 téhož zákona. Ustanovení § 141 správního řádu obsahuje poměrně svébytnou úpravu procesních práv a povinností oproti standardnímu správnímu řízení. Řízení se zahajuje pouze na návrh (odst. 2), neuplatňuje se v plném rozsahu zásada materiální pravdy a rovněž i povinnost správního orgánu zajišťovat podklady rozhodnutí je omezena (odst. 4). „*Důvodem pro takové omezení povinnosti správního orgánu zjišťovat podklady pro rozhodnutí vyplývá z charakteru sporného řízení, ve kterém správní orgán hraje do určité míry roli „soudu“ stojícího nad stranami sporu a kde účelem rozhodnutí není přiznat některé ze stran nějaké nové právo či uložit jí nějakou novou povinnost, na rozdíl od správních řízení, jejichž výsledkem je vydání konstitutivního rozhodnutí, jímž se přiznává nějaké právo či ukládá nějaká povinnost*“ (Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. vydání. Bova Polygon: Praha, 2012. s. 1086 až 1087). S jistým zjednodušením lze *sporné řízení* podle správního řádu přirovnat k *civilnímu spornému řízení* v občanském soudním řádu, s tím, že ve *sporném řízení* rovněž převažují zásady dispoziční a projednací nad zásadami oficiality a vyšetřovací.
47. Zatímco míra důkazu ve standardním správním řízení je založena na principu zjištění skutkového stavu tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3, § 50 odst. 3 správního řádu), v civilním sporném řízení se vyžaduje, aby sporné skutečnosti byly spolehlivě zjištěny (§ 6 o. s. ř.). „*Pro střeoevropský civilní proces je charakteristický subjektivní přístup, na jehož základě se skutečnost považuje za prokázanou tehdy, nabude-li soudce vnitřního přesvědčení o pravdivosti skutkového přednesu na úrovni praktické jistoty. Nepřijímá se tedy objektivní pojetí míry důkazu, které se spokojuje s tím, že se po provedeném dokazování a hodnocení důkazů určitá skutečnost jeví více pravděpodobná než nepravděpodobná*“ (Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Wolters Kluwer: Praha, 2016. výklad k § 6).
48. Ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu omezuje uplatnění zásady materiální pravdy v § 3, která se uplatní jen tehdy, pokud nevyplývá ze zákona něco jiného. Pokud by se zásada plně uplatnila i ve *sporném řízení*, byl by správní orgán povinen předložený spor vyšetřovat i z vlastní iniciativy, tedy by postrádala smysl zvláštní úprava dokazování. Ve *sporném řízení* a *civilním sporném procesu* jsou dále podobná pravidla pro provádění důkazů (srov. § 141 odst. 4 správního řádu a § 120 odst. 2 o. s. ř.). Lze poukázat i na skutečnost,

že v obou typech řízení je možné uzavřít smír (srov. § 99 odst. 2 o. s. ř. a § 141 odst. 8 správního řádu) a přezkum vydaného rozhodnutí je omezen jen na rozsah námitek uvedených v odvolání (srov. § 141 odst. 9 správního řádu a § 212 věta první o. s. ř.). Nakonec, pokud dochází k přezkumu správních rozhodnutí vydaných dle § 141 správního řádu v režimu části páté o. s. ř., je civilní soud ohledně důkazního standardu vázán § 6 o. s. ř. Nedávalo by smysl, aby se důkazní standard ve *sporném řízení* lišil od důkazního standardu navazujícího soudního řízení. Soud proto ze srovnání obou důkazních standardů dospívá k dílčímu závěru, že míra důkazu (resp. zjišťování stavu věci) ve *sporném řízení* koresponduje míře důkazu (resp. zjišťování stavu věci) v *civilním sporném řízení*.

49. Pro podporu svého názoru soud odkazuje i na závěry doktríny. „*Povinnost pořizovat podklady pro vydání rozhodnutí a jednotlivé důkazy je zákonem určena správnímu orgánu, i když správní řád umožňuje určité výjimky. Např. v rámci sporného řízení je dle ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu povinnost obstarat důkazy na podporu svých tvrzení dána účastníkům konkrétního řízení. Správní orgán ve sporném řízení věc posuzuje v návaznosti na důkazy obstarané a předložené účastníky. Sporné řízení je však výjimkou z obecného pravidla, kdo je povinen obstarávat a pořizovat důkazy. S obecně zakotvenou povinností správního orgánu pořídit podklady pro vydání rozhodnutí jsou spojena práva účastníků v rámci tohoto procesu pořizování důkazů a podkladů pro rozhodnutí. [...] S výše uvedeným právem navrhopvat důkazy je spojena i povinnost účastníka, a to v ustanovení § 52 správního řádu: „účastník je povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení“. I když s nesplněním této povinnosti není spojena žádná sankce. Pokud však za sankci nepovažujeme např. rozhodnutí v neprospěch účastníka, který řádně neoznačil důkazy na podporu svých tvrzení. Jak bylo uvedeno výše, nesplnění této povinnosti může být účastníkovi na újmu např. v řízení sporném, ve kterém je povinnost zajistit důkazy přenesena na účastníka. V jiných typech řízení má správní orgán povinnost zjistit skutečnosti, o kterých nejsou důvodné pochybnosti“ (Kliková, A. Povinnosti správních orgánů ve vztahu k procesním právům účastníků správního řízení v procesu dokazování. Časopis pro právní vědu a praxi. [Online]. 2017, č. 3, s. 455–474. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6829>). V řízeních, v nichž mají účastníci povinnost obstarávat důkazní prostředky k tomu, aby dosáhli úspěchu ve věci (*důkazní povinnost*), doplňuje tuto povinnost přirozeně i *břemeno důkazní*, které zakládá „[...] procesní odpovědnost účastníka za to, že soudu (příp. jinému orgánu veřejné moci, pozn. soudu) budou rozhodné skutečnosti, k nimž se důkazní břemeno vztahuje, prokázány“ (Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní. 6. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 251). Procesní úprava by nebyla racionální, pokud by na jednu stranu ukládala účastníkům *sporného řízení* povinnost navrhopvat důkazní prostředky, ale na druhou stranu by s porušením této povinnosti nebyly spojeny žádné následky (neúspěch ve věci).*
50. Soud shrnuje, že důkazní standard ve *sporném řízení* celkově odpovídá důkaznímu standardu v *civilním řízení sporném*. Oproti klasickému správnímu řízení, kde břemeno důkazní spočívá především na správním orgánu, se důkazní břemeno ve *sporném řízení* dělí mezi účastníky řízení, neboť § 141 odst. 4 správního řádu oslabuje ve vztahu ke správnímu orgánu zásadu vyšetřovací a zvyšuje odpovědnost účastníků řízení za výsledek sporu akcentováním zásady projednací. Jinými slovy, správní orgán ve *sporném řízení* není zpravidla povinen vyhledávat z vlastní iniciativy důkazní prostředky pro rozhodnutí předloženého sporu, ale vychází primárně z důkazních prostředků navržených účastníky řízení nebo z jejich shodných tvrzení. Míra unesení důkazního břemene tím kterým účastníkem řízení má přitom přímý vliv na jeho úspěch ve sporu.

51. V nyní posuzovaném případě bylo povinností dopravce jako navrhovatele tvrdit a prokázat, že s žalobcem uzavřel smlouvu o závazku veřejné služby, na základě níž měl žalobce poskytnout dopravci určité finanční prostředky, a že tyto prostředky mu poskytnuty nebyly. Povinností žalobce jako odpůrce bylo naopak tvrdit a prokázat, že určitou část finančních prostředků odmítl dopravci poskytnout z relevantních právních důvodů.
52. Žalobce namítá, že žalovaný vycházel ze znaleckého posudku č. 2/2008, ačkoli si byl vědom jeho nejednoznačnosti. Žalobce uvádí, že žalovaný postupoval v rozporu s § 3 správního řádu, pokud v takové situaci neprovedl další důkazy. Rovněž se nevypořádal s existujícími důkazy, které navrhl žalobce (rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu; rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách). Navíc porušil § 2 odst. 4 správního řádu, neboť nechránil veřejný zájem, aby nedocházelo k zneužívání prostředků z veřejných rozpočtů.
53. Soud se předem neztotožňuje s žalobcem, že se žalovaný nezabýval kontrolními protokoly a souvisejícími rozhodnutími. Žalovaný při hodnocení jednotlivých podkladů uvedl důvody, proč vycházel především ze znaleckého posudku, čímž minimálně implicitně zodpověděl otázku, proč nepřiložil vyšší váhu kontrolním zjištěním, respektive navazujícím rozhodnutím. Znalecký posudek byl totiž jediným důkazním prostředkem, který vznikl nezávisle na účastnících řízení. Soud tento postup neshledal chybným, protože sám v kontextu povahy kontrolních zjištění krajského úřadu shledal důvody, proč byla jejich použitelnost omezená.
54. Soud dále uvádí, že v bodě 59 napadeného rozhodnutí žalovaný převážně rekapituloval závěry posudku ze dne 20. 9. 2008, č. 2/2008, aniž by zde bylo zřejmé jejich hlubší hodnocení. Při aplikaci práva jsou poměrně běžné situace, kdy jednotlivé důkazní prostředky neposkytují dostatečně jasné informace o tom, jak se určité události odehrály, a přesto je nutné na základě jejich hodnocení učinit určitý skutkový závěr. Tomu napomáhá nauka o rozložení důkazního břemene. *Sporné řízení* je oproti klasickému správnímu řízení pomyslným soubojem tvrzení navrhovatele a odpůrce, jejichž váhu prokáže až proces dokazování. Základní pravidlo týkající se důkazního břemene spočívá v řízeních, kde mají strany rovné postavení a věc má sporný charakter, v tom, že každá ze stran dokazuje ty skutečnosti, které tvrdí, respektive ty, s nimiž právní normy pro ni spojují příznivý právní následek, pokud není stanoveno jinak. Pokud žalobce tvrdil, že dopravce nevedl účetnictví řádně nebo že použil poskytnuté finanční prostředky k jiným než povoleným účelům, bylo na něm, aby tyto skutečnosti prokázal. Jestliže byl znalecký posudek nejednoznačný v otázce, jak nakládal dopravce s poskytnutými finančními prostředky, pak posudek nerozporoval skutková tvrzení dopravce a zároveň nepodporoval skutková tvrzení žalobce.
55. Pokud žalobce namítá porušení § 3 správního řádu, soud odkazuje na podaný výklad ohledně míry důkazu ve *sporném řízení*. Povinností žalovaného nebylo zjistit skutkový stav úplně, ale stačilo, aby si byl prakticky jistý (tj. neměl důvodné pochybnosti), a to při zohlednění důkazního břemene jednotlivých stran sporu. Soud dále připomíná, že ve smyslu § 141 odst. 4 správního řádu tížilo břemeno tvrzení a břemeno důkazní především účastníky řízení. Ve smyslu zásady dispoziční a projednací tak byl výsledek dokazování spojen právě s jejich aktivitou. Žalobci nic nebránilo v tom, aby vedle kontrolních protokolů předložil či navrhl i další důkazní prostředky.

56. Ohledně námitky týkající se porušení § 2 odst. 4 správního řádu soud souhlasí, že je jistě veřejným zájmem, aby nedocházelo ke zneužívání prostředků z veřejných rozpočtů. Stejně tak je ale ve veřejném zájmu, aby ve smyslu zásady, že smlouvy se mají dodržovat (*pacta sunt servanda*), orgány územní samosprávy plnily svoje závazky. Ochrana veřejného zájmu souvisí v posuzovaném případě s věcným posouzením sporu. Proto nelze učinit myšlenkovou zkratku, že pokud žalovaný rozhodl ve prospěch soukromé společnosti, muselo dojít k porušení veřejného zájmu. Navíc ve *sporném řízení* měli žalobce i dopravce rovné postavení, proto je zcela vyloučeno, aby žalovaný jakýmkoli způsobem upřednostňoval zájem reprezentovaný žalobcem. Soud proto neshledal námitku důvodnou.
57. Žalobce dále uvádí, že žalovaný pominul výsledky kontrol krajského úřadu. Na základě kontrol vydaná pravomocná rozhodnutí byla nadána presumpcí správnosti správních aktů. Listiny pocházející z kontroly jsou veřejnými listinami a dle § 53 odst. 3 správního řádu jim svědčí domněnka pravdivosti.
58. Rozhodnou otázkou ve vztahu k této námitce je posouzení povahy kontrolních zjištění. Postup správních orgánů při kontrolní činnosti upravuje dnes zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který nahradil dřívější zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Ačkoli kontrolní řád obsahuje dílčí odlišnosti, povaha kontrolní činnosti a jejích výstupů zůstala do značné míry nezměněna. Ve vztahu k oběma zákonům je tak možné vycházet z dosavadní judikatury správních soudů i z poznatků právní doktríny. Přestože výsledky kontroly mohou být jedním z podkladů rozhodnutí, nemohou nahradit dokazování v rámci správního řízení a správní orgán musí zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99-45). Pokud by správní orgán vycházel pouze ze závěrů kontroly, aniž by se vypořádal s důkazními návrhy účastníka řízení, které mají interpretovat nebo vyvrátit kontrolní zjištění, bylo by jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80).
59. Komentářová literatura k povaze protokolu vydaného na základě kontrolního řádu výslovně uvádí, že „[p]rotokol o kontrole by se také neměl pokládat ‚standardní‘ veřejnou listinu, alespoň tedy ne veřejnou listinu s důsledky podle § 53 odst. 3 správního řádu, tzn. že by, není-li dokázán opak, potvrzoval pravdivost toho, co je v něm osvědčeno nebo potvrzeno, neboť tím by se důkazní břemeno (v rozporu s § 50 odst. 3 větou druhou správního řádu a v případě řízení o správních deliktech i v rozporu se zásadou presumpce neviny) přesouvalo ze správního orgánu na účastníka řízení. V případě správního řízení navazujícího na kontrolu není podkladem pro vydání rozhodnutí v tomto navazujícím řízení protokol jako veřejné listina podle § 53 odst. 3 správního řádu, ale skutečnosti zjištěné při kontrole, a to skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu)“ (Vedral, J. Kontrolní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2015. s. 138). Jak soud nastínil, jsou uvedené závěry platné i pro povahu kontrolních zjištění učiněných podle zákona o státní kontrole.
60. Soud uvedené shrnuje, že kontrolní protokoly, případně navazující rozhodnutí o opravných prostředcích proti takovému protokolu, jsou ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu skutečnostmi, která je správnímu orgánu známá z jeho úřední činnosti. Kontrolní protokol však není veřejnou listinou a není nadán *presumpcí správnosti*, a proto musí být ve skutkově sporných případech doplněn dalšími důkazními prostředky.
61. V nyní posuzovaném případě je situace o to specifitější, že kontrolní zjištění v neprospěch dopravce učinil ten samý odbor dopravy Krajského úřadu Středočeského kraje, který byl

smluvní stranou smlouvy o závazku veřejné služby. Soud nezpochybňuje tvrzení žalobce o tom, že odbor dopravy provedl kontrolu na základě zákonné pravomoci. Povaha kontrolních zjištění je však v takovém případě oslabena a povinností žalobce ve sporném řízení bylo svá tvrzení prokázat i jinak. Soud pro větší názornost situaci připodobňuje případu, pokud by věřitel v řízení před civilním soudem argumentoval pouze tím, že na základě vlastní kontroly dlužníka zjistil, že dlužník porušil smluvní závazek, aniž by své tvrzení dále doložil. Bylo by neudržitelné až absurdní, pokud by kraj mohl uzavírat veřejnoprávní smlouvy se soukromými subjekty a zároveň by kontrolní zjištění jeho orgánu, který se v tomto případě účastnil i kontraktace, bylo závazným podkladem pro správní orgán rozhodující ve *sporném řízení* o sporu z takové veřejnoprávní smlouvy. Předně by tím byla reálně vyloučena pravomoc rozhodujícího správního orgánu věc posoudit a dále by byla popřena i rovnost mezi navrhovatelem a odpůrcem ve *sporném řízení*. Jelikož by výsledek sporu v takovém případě závisel na posouzení věci ze strany kontrolního orgánu, který je orgánem jednoho z účastníků *sporného řízení*, byla by tím popřena i zásada, že nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci (*nemo iudex in causa sua*). Podpůrně lze odkázat i na zásadu civilního procesu, že důkaz výsledkem účastníků řízení lze použít jen subsidiárně, pokud nelze dokazovanou skutečnost dokázat jinak (§ 131 odst. 1 o. s. ř.). Tato zásada respektuje skutečnost, že výpovědi účastníků řízení jsou přirozeně ovlivněny jejich zájmem na výsledku věci. Vzhledem k tomu, že krajský úřad byl stranou smlouvy, jeho kontrolní zjištění mají v posuzované věci obdobnou hodnotu jako výpovědi účastníka řízení v civilním sporu.

62. Soud proto dospěl k závěru, že v posuzovaném případě kontrolní protokoly i navazující rozhodnutí o opravných prostředcích proti kontrolním protokolům se svou povahou blíží spíše skutkovým tvrzením účastníka řízení než důkaznímu prostředku, neboť byly vytvořeny orgánem žalobce, který vystupoval i jako jedna ze stran veřejnoprávní smlouvy. Soud proto neshledal danou žalobní námitku důvodnou.
63. Žalobce poukazuje rovněž na skutečnost, že znalecký posudek nebyl zadán správním orgánem, pročez mohl být posuzován toliko jako listinný důkaz.
64. Ve vztahu k této námitce soud odkazuje plně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 206/2014-48, č. 3283/2015 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že má-li posudek předložený účastníkem správního řízení náležitosti znaleckého posudku dle § 127a o. s. ř., postupuje se při jeho provádění stejně jako při provádění znaleckého posudku znalce ustanoveného správním orgánem podle § 56 správního řádu. Pokud může kritéria znaleckého posudku splňovat posudek předložený účastníkem řízení, tím spíše (*a minori ad maius*) může taková kritéria splňovat posudek, který nechal vyhotovit nestranný a nezávislý civilní soud.
65. Soud také odmítá hodnocení důkazů prizmatem prosté aritmetiky, že 2 listiny (kontrolní protokoly nebo rozhodnutí o opravných prostředcích proti těmto protokolům) jsou jako důkaz více než 1 listina (znalecký posudek). Ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu deklaruje zásadu volného hodnocení důkazů. Rovněž soud poukazuje na skutečnost, že kontrolní protokoly i navazující rozhodnutí pocházejí výlučně od Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru dopravy, a tyto listiny reálně obsahují opakovaně ta samá zjištění. Námitka proto není důvodná.
66. Žalobce rovněž namítá, že znalkyně k otázce, zda dopravce použil poskytnuté prostředky v období na stanovený účel, nedala jednoznačnou odpověď a neměla k dispozici potřebné

podklady. Žalovaný tak rozhodoval o předmětu řízení podle jediného listinného důkazu, který však jednoznačně nevyvrátil skutečnosti prokázané veřejnými listinami – kontrolním protokolem a následnými správními rozhodnutími. Z § 3 zákona o státní kontrole a § 19b odst. 4 ZSD vyplývá, že výrok o porušení povinností může vydat pouze věcně příslušný správní orgán (státní odborný dohled). Ani výrok auditora ani znalce z oboru účetnictví nemůže zpochybnit jeho závěr, čímž se žalovaný nezabýval.

67. Soud předem poukazuje na skutečnost, že žalobce dospěl k závěru, že dopravce nepoužil poskytnuté prostředky na stanovený účel na základě toho, že faktury vyúčtované v rámci závazku veřejné služby nebyly zaplacený ve lhůtě splatnosti (str. 2 protokolu č. 01/2003/FP ze dne 31. 7. 20003, č. j. 54070/03-OD/957). Soud se s tímto názorem neztotožňuje. Pokud totiž nebyly uvedené faktury uhrazeny ve lhůtě splatnosti, samo o sobě to neznamena, že nebyly uhrazeny vůbec či že žalobcem poskytnuté finanční prostředky byly použity dopravcem k nedovolenému účelu. Soud podotýká, že peníze jsou zastupitelnou a užitelnou věcí (srov. § 499 a § 500 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; před účinností tohoto občanského zákoníku shodně nahlížela povahu peněz doktrína i judikatura). Nemá proto smysl otázka, jak bylo naloženo s „konkrétními“ finančními prostředky (myšleno ve smyslu konkrétních mincí, bankovek nebo bezhotovostních plateb), ale zda byly poskytnuté finanční prostředky ve stanoveném množství využity na sjednaný účel.
68. V posuzovaném případě nebylo tolik rozhodné, jak a kdy dopravce platil jednotlivé faktury. Vzhledem k zastupitelnému charakteru finančních prostředků nebylo ani tolik rozhodné, pokud dopravce přednostně zaplatil některé faktury mimo závazek veřejné služby. Podstatné pro naplnění § 19b odst. 4 věty druhé ZSD bylo pouze to, zda nakonec byly veškeré vykázané faktury uhrazeny. Soud proto považuje za určitou myšlenkovou zkratku, pokud žalobce na základě kontrolních zjištění, že některé faktury nebyly po splatnosti uhrazeny, učinil automaticky závěr, že dopravce užil poskytnuté finanční prostředky na nedovolený účel.
69. Soud zjistil, že smluvní strany ve smlouvě o závazku veřejné služby ze dne 22. 1. 2003 nijak nespecifikovaly, jaké jednání by považovaly za nedovolené používání poskytnutých finančních prostředků; čl. V odst. 4 smlouvy přitom obsahuje pouze generální klauzuli, která prakticky odpovídá jen dikci zákona. Dopravce následně poskytl v podání ze dne 22. 8. 2003 poměrně podrobné vyjádření, proč některé faktury nebyly uhrazeny v termínu splatnosti. Hlavní teze dopravce spočívala v tom, že kladl důraz na celoroční zúčtování dotačních prostředků. Pokud si strany ve smlouvě nesjednaly detailnější podmínky pro kontrolu naplňování § 19b odst. 4 věty druhé ZSD, soud považuje za relevantní, pokud použití účelově vázaných finančních prostředků bylo hodnoceno v rámci určitého cyklu, byť neodpovídalo termínu splatnosti jednotlivých faktur.
70. Soud v kontextu toho nepovažuje za podstatné, zda dopravce měl poskytnuté finanční prostředky na bankovních účtech či nikoli, neboť tato povinnost nevyplývala z čl. IV odst. 7 ani z žádného jiného ustanovení smlouvy, na což poukázala i znalkyně. Soud proto nepovažuje kontrolní zjištění vzhledem k výše uvedenému za úplná a dále znovu připomíná, že nejsou nadána presumpcí správnosti. Soud se rovněž neztotožňuje se závěrem, že výrok o porušení povinností mohl vydat pouze kontrolní orgán, protože za takové situace by pozbyl významu institut *sporného řízení* a Ministerstvo vnitra by v posuzovaném případě bylo odsouzeno k pouhému převzetí kontrolních zjištění bez možnosti, aby spor samo posoudilo, a dopravce by byl zbaven možnosti vlastní obrany.

Soud dále poukazuje na skutečnost, že prakticky všem tuzemským procesním předpisům dominuje *zásada volného hodnocení důkazů*, přičemž *legální teorie důkazní* je omezena toliko na výjimečné případy stanovené zákonem (srov. § 50 odst. 4 správního řádu). Z toho důvodu se žalobce mylí, pokud se domnívá, že kontrolní zjištění nebylo možné vyvrátit pomocí jiných důkazních prostředků. Námitka proto není důvodná.

71. Žalobce uvádí, že vyjádření auditora i znalkyně reprezentovala pouze účetní pohled; nedošlo však k posouzení použití finančních prostředků z veřejného rozpočtu. Výrok žalovaného tak vychází z částečného a neúplného posouzení plnění povinností dopravcem – vychází z tvrzení znalkyně, že nelze dát jednoznačnou odpověď na otázku, zda byly prostředky použity k jiným účelům
72. Soud uvádí, že žalobce v této námitce opomíjí rozložení důkazního břemene ve *sporném řízení*, jak ho soud výše osvětlil. Pokud žalobce poukazuje na skutečnost, že auditor i znalkyně posuzovali účetnictví dopravce jen z účetního hlediska, reálně tím soudu pouze sděluje, že tyto důkazní prostředky nemají hodnotu ve vztahu k jeho důkaznímu břemenu. Tato skutečnost však nemá žádný vliv na to, že žalovaný shledal, že dopravce unesl své důkazní břemeno ve vztahu k dlužné částce. Soud dodává, že mezi stranami bylo nesporné, že společně uzavřely smlouvu a že dopravci měly být na jejím základě vyplaceny finanční prostředky ve stanovené výši. Sporný rozměr případu spočíval pouze v tom, zda dopravce porušil smlouvou stanovené povinnosti takovým způsobem, že mu žalobce mohl odepřít finanční prostředky vyplatit. Soud opakuje, že žalovaný neměl povinnost věc vyšetřovat nebo hledat z vlastní iniciativy skutečnosti, které by podporovaly skutková tvrzení žalobce. Zdánlivá neúplnost skutkových zjištění, na kterou žalobce poukazuje, tak ve skutečnosti znamená, že žalobce neunesl své břemeno důkazní. Námitka proto není důvodná.
73. Žalobce poukazuje na vnitřní rozpor odůvodnění rozhodnutí žalovaného. V bodu 59 napadeného rozhodnutí konstatuje žalovaný nejednoznačnost odpovědi znalkyně, ale v bodu 61 tvrdí, že posudek jednoznačně potvrdil neporušení povinnosti týkající se nakládání s finančními prostředky.
74. Soud poukazuje na skutečnost, že tvrzený střet bodů 59 a 61 napadeného rozhodnutí se týká pouze důkazního břemene žalobce, neboť se jedná o otázku, zda dopravce použil jemu poskytnuté prostředky k jiným účelům, než je obnova vozového parku a investice související s provozem veřejné linkové dopravy. Jinými slovy, v zájmu žalobce bylo prokázat, že dopravce neplnil své smluvní povinnosti. Znalecký posudek však tvrzení žalobce nepodporuje a současně nevyvrací tvrzení dopravce. Danou námitkou se tak žalobce opět snaží přenést své důkazní břemeno na žalovaný správní orgán.
75. Žalovaný se dále dle žalobce nevypořádal s logickým závěrem, že pokud dopravce hradil až po splatnosti, byly finanční prostředky vyplacené z veřejného rozpočtu použity na jiné závazky dopravce. Zůstatky na účtech dopravce byly převážně přísně účelově vázané částky, kterými dopravce nemohl nakládat.
76. Ohledně této námítky soud opakuje, že podstatné pro naplnění § 19b odst. 4 věty druhé ZSD bylo pouze to, zda byly veškeré vykázané faktury nakonec uhrazeny. Z úhrady faktur po jejich splatnosti nebo z nedostatečných zůstatků na finančních účtech proto samo o sobě přímo nevyplývá, že dopravce porušil § 19b odst. 4 větu druhou ZSD. Soud dále dodává, že žádné ustanovení smlouvy nestanovuje, že by poskytnuté finanční prostředky bylo nutné skládat na vázané účty. Námitka proto není důvodná.

77. Žalobce uvádí, že znalkyně se vyjadřovala ohledně povinností stanovených v § 19b odst. 4 ZSD, aniž by odkazovala na konkrétní ustanovení smlouvy. Žalobce namítá, že ze závěrů auditora ani znalkyně nevyplývá naplnění čl. V smlouvy – vedení oddělených analytických účtů. Žalobce poukazuje na skutečnost, že ač byly dopravci poskytnuty finanční prostředky na určité vymezené závazky, faktury z nich vzniklé zůstaly neuhrazené, s čímž se žalovaný nevypořádal.
78. Soud předem konstatuje, že ohledně způsobu, jakým měl dopravce vést účetnictví, je relevantní § 19b odst. 4 věta první ZSD a čl. V odst. 8 věty první smlouvy. Soud ohledně způsobu vedení účetnictví odkazuje na odborné závěry znalkyně ve znaleckém posudku. Znalkyně uvedla, že účetnictví žalobce bylo vedeno v souladu s právními, respektive účetními předpisy. Povinnost odděleného účtování bylo možné splnit toliko v rámci jednoho účetnictví. Dále dodala, že střediskové účetnictví je v podstatě totéž co oddělené účetnictví a že v běžném výkaznictví účetních jednotek nehraje oddělené účetnictví žádnou roli. Nadto soud poukazuje na skutečnost, že dle čl. V odst. 4 smlouvy byla sankce (vrácení poskytnutých finančních prostředků) spojena pouze s použitím finančních prostředků dopravcem na jiný než stanovený účel. Otázka, jakou formou vedl dopravce účetnictví, tak není ve vztahu k finančnímu plnění, které je předmětem tohoto sporu, relevantní.
79. Jelikož se žalovaný plně ztotožnil se závěry znaleckého posudku, přijal za vlastní i odpověď znalkyně týkající se úhrady faktur po termínu splatnosti. Znalkyně vycházela z toho, že účetní období činilo 1 rok, protože dopravce neporušil žádné povinnosti, pokud neuhradil určité závazky v tom čtvrtletí, v němž je vyúčtoval do nákladů. Soud proto nesouhlasí s žalobcem, že se žalovaný touto otázkou nevypořádal nebo že by neuvedl žádné důvody pro svůj závěr. Samotné neuhrazení faktury v termínu splatnosti neústí v „logický závěr“, že poskytnuté finanční prostředky dopravce využil k jiným než stanoveným účelům. Námitka proto není důvodná.
80. Závěrem soud shrnuje, že sporný nárok žalobce nebyl jednotlivými důkazními prostředky přesvědčivě prokázán. Za takové situace soud shledal s ohledem na rozložení důkazního břemene ve *sporném řízení* závěry žalovaného správnými. Soud si je vědom toho, že napadené rozhodnutí je co do úvah a vlastních závěrů žalovaného poměrně strohé, že se žalovaný nezabýval otázkou rozložení důkazního břemene mezi žalobce a dopravce a že vycházel prakticky jen ze závěrů znaleckého posudku. S ohledem na skutečnost, že na základě shromážděných podkladů dospěl soud při zohlednění důkazního břemene stran k obdobnému závěru jako žalovaný, neshledal soud v postupu žalovaného pochybení, které by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

81. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
82. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

83. O nákladech řízení zúčastněné osoby pak rozhodl dle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že zúčastněná osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož jí soud neuložil žádné povinnosti ani neshledal žádné důvody zvláštního zřetele hodné.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. února 2018

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu