



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jiřího Lifky a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **DPÚK a.s.**, sídlem Lumiérů 181/41, 152 00 Praha 5, zastoupeného JUDr. Ilonou Vaněčkovou, advokátkou, sídlem Na Pankráci 404/30a, 140 00 Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem nám. Hrdinů 13643/3, 140 21 Praha 4, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ústecký kraj**, sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, zastoupené JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem, sídlem Křížovnické náměstí 193/2, 11000 Praha1, o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. MV-75-23/ODK-2012 ze dne 18. 7. 2012,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhal zrušení výroků č. II. a III. rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. MV-75-23/ODK-2012 ze dne 18. 7. 2012. Žalobce se v předmětném řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy domáhal, aby žalovaný uložil Ústeckému kraji povinnost zaplatit navrhovateli částku 123 215 913 Kč s příslušenstvím, *in eventum* částku 57 402 033,08 Kč s příslušenstvím, spolu s náklady řízení. Výrokem č. II žalovaný zamítl dle § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) návrh žalobce, aby byla Ústeckému kraji (dále též „zúčastněná osoba“ či „odpůrce“) uložena povinnost zaplatit žalobci jako vyrovnání prokazatelné ztráty za období od roku 2008 do roku 2010 částku 50 343 294 Kč s příslušenstvím, částku 23 955 753 Kč s příslušenstvím a částku 20 633 512 Kč s příslušenstvím. Výrokem č. III žalovaný zamítl dle § 141 odst. 7 správního řádu eventuální návrh žalobce, aby zúčastněné osobě byla uložena povinnost zaplatit žalobci jako vyrovnání prokazatelné ztráty, která žalobci vznikla v souvislosti s provozováním veřejné linkové dopravy na území zúčastněné osoby poskytováním slev na žakovské jízdné

v období let 2008 a 2009, částku 28 637 272,52 Kč s příslušenstvím a částku 15 654 593,88 Kč s příslušenstvím.

I. Vymezení věci

Předchůdce žalobce (společnost ČSAD BUS Ústí nad Labem a.s.) uzavřel dne 30. 12. 2003 jako dopravce s Krajským úřadem zúčastněné osoby jako objednatelem (v této době spadalo uzavření příslušné smlouvy do přenesené působnosti státu) smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě (dále též „smlouva“) dle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále též „zákon o silniční dopravě“), v níž se zavázal provozovat linkovou osobní dopravu na linkách a spojích uvedených v příloze smlouvy. Krajský úřad zúčastněné osoby se naproti tomu zavázal poskytovat dopravci zálohu na prokazatelnou ztrátu na základě předběžného odhadu prokazatelné ztráty a následně hradit prokazatelnou ztrátu vzniklou plněním tohoto závazku. Smlouva byla uzavřena na dobu určitou od 1. 1. 2004 do 31. 5. 2004. Dle článku IX. smlouvy mohly obě smluvní strany smlouvu vypovědět písemnou formou bez udání důvodů, přičemž výpovědní lhůta činila 3 měsíce a počínala běžet od prvního dne měsíce následujícího po doručení výpovědi druhé smluvní straně.

Smlouva byla následně měněna a prodlužována celkem devíti dodatky. Počínaje dodatkem č. 5 byl již ve smlouvě jako dopravce uveden žalobce, neboť společnost ČSAD BUS Ústí nad Labem a.s. dne 26. 11. 2004 zanikla rozdělením se současným vznikem tří nástupnických společností (z nichž jednou byl právě žalobce). Krajský úřad zúčastněné osoby zároveň v roce 2005 vydal rozhodnutí o udělení příslušných licencí na provozování veřejné linkové osobní dopravy žalobci ve stejném rozsahu a se stejnou dobou platnosti, jako svědčily právnímu předchůdci žalobce. Dodatkem č. 7 byla smlouva prodloužena do konce roku 2006, avšak odborný odhad prokazatelné ztráty byl stanoven pouze na období od 21. 1. 2005 do 31. 12. 2005, a to ve výši 119 386 920 Kč na kilometrický rozsah ve výši 7 422 482 km (dodatky č. 8 a 9 byl odhad a rozsah zvýšen o 984 525 Kč a 38 458 km, resp. o 54 150 Kč a 3 366 km). Odborný odhad prokazatelné ztráty měl být podle dodatku č. 7 dojedнан novým dodatkem, který by vycházel z usnesení zastupitelstva Ústeckého kraje souvisejícího se závazkem veřejné služby, přičemž rozsah dopravní obslužnosti měl odpovídat minimálně rozsahu linek a spojů uvedených v příloze dodatku č. 7. Jednání o tomto novém dodatku (č. 10) bylo zahájeno dne 1. 11. 2005.

Dopisem ze dne 15. 11. 2005 předal žalobce zúčastněné osobě návrh dodatku č. 10 a předběžný odhad prokazatelné ztráty, při jehož výpočtu zohlednil ty linky, které odpovídaly vymezení základní dopravní obslužnosti dle zákona o silniční dopravě. Rada zúčastněné osoby však na svém zasedání dne 28. 12. 2005 projednala a schválila vlastní návrh dodatku č. 10, o němž byl žalobce zpraven dne 29. 12. 2005. Tento návrh dodatku č. 10 uváděl základní objem dopravní obslužnosti a výši prokazatelné ztráty, nikoli však předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2006, neboť k výši odhadu žalobce uplatnila zúčastněná osoba výhrady (předpokládaný dopravní výkon přesahoval požadavky kraje) a vyzval žalobce k předložení nového odborného odhadu, který by odpovídal požadavkům kraje dle návrhu dodatku č. 10.

V průběhu ledna 2006 jednání mezi žalobcem a zúčastněnou osobou pokračovalo – jeho předmětem byl především rozsah základní dopravní obslužnosti kraje a způsob stanovení předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty. Konečně dne 25. 1. 2006 schválila rada zúčastněné osoby výpověď smlouvy za podmínky, že do 30. 1. 2006 nedojde k uzavření dodatku č. 10 dle návrhu rady zúčastněné osoby ze dne 28. 12. 2005. Žalobce dne 30. 1. 2006 předložil podepsaný návrh dodatku č. 10, v němž však provedl některé úpravy.

Rada zúčastněné osoby následně dne 31. 1. 2006 rozhodla o odmítnutí návrhu dodatku č. 10 ve znění úprav provedených žalobcem, konstatovala splnění podmínek pro podání výpovědi smlouvy ve smyslu usnesení ze dne 25. 1. 2006 a uložila hejtmanovi Ústeckého kraje, aby tuto výpověď podepsal a o těchto skutečnostech vyrozuměl žalobce. Po dobu běhu výpovědní doby zúčastněná osoba hradila žalobci prokazatelnou ztrátu ve výši stanovené žalobcem. Žalobce nicméně v přesvědčení, že jeho závazek (resp. závazky) veřejné služby nemohla zúčastněná osoba výpovědi smlouvy zrušit, pokračoval v provozu předmětných linek i nadále. Až když mu zúčastněná osoba odmítla uhradit prokazatelnou ztrátu za květen a červen 2006, přistoupil k přerušení provozu od 1. 8. 2006. Zúčastněná osoba následně dne 4. 8. 2006 vydala rozhodnutí, jímž žalobci uložila zachovat na vymezených linkách provoz až do 8. 9. 2006 včetně, a poskytla žalobci zálohu na prokazatelnou ztrátu. Žalobce nicméně na dotčených linkách zabezpečoval v omezené míře provoz i po 9. 9. 2006, neboť měl za to, že jeho závazky veřejné služby nezanikly, nýbrž trvaly po dobu platnosti předmětných licencí na provozování veřejné linkové osobní dopravy.

Na základě tohoto přesvědčení podal žalobce dne 30. 12. 2011 k žalovanému návrh na zahájení sporného řízení ve věci úhrady prokazatelné ztráty, jímž domáhal, aby žalovaný uložil zúčastněné osobě povinnost zaplatit navrhovateli částku 123 215 913 Kč s příslušenstvím, *in eventum* částku 57 402 033,08 Kč s příslušenstvím, spolu s náklady řízení. Z hlediska nyní posuzované věci je podstatné, že se žalobce mj. domáhal uhrazení prokazatelné ztráty, která mu měla vzniknout provozováním veřejné linkové dopravy na území Ústeckého kraje v letech 2008 – 2010 na základě závazku veřejné služby, eventuálně uhrazení prokazatelné ztráty, která mu měla vzniknout v souvislosti s poskytováním slev na žakovské jízdné při provozování veřejné linkové dopravy na území Ústeckého kraje v letech 2008 a 2009. Výrokem II. napadeného rozhodnutí žalovaný návrh žalobce v prvně uvedené části zamítl s tím, že v inkriminované době nebyla mezi žalobcem a zúčastněnou osobu sjednána smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě ve smyslu § 19 zákona o silniční dopravě, která byla podmínkou pro přiznání nároku na úhradu prokazatelné ztráty dle uvedeného zákona. Výrokem II. napadeného rozhodnutí žalovaný zamítl též eventuální návrh žalobce, neboť dospěl k závěru, že dotčené smlouvy o poskytování žakovského jízdného obsahovaly vlastní kalkulaci úhrady prokazatelné ztráty, která byla žalobci proplacena, a další nároky žalobce byly založeny na jeho mylném přesvědčení, že poskytováním slev na žakovské jízdné plnil tarifní závazek ve smyslu čl. 2 odst. 5 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. 6. 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále též „nařízení 1191/69“).

Proti uvedeným výrokům rozhodnutí brojil žalobce rozsáhlou žalobou, v níž žalovanému vyčítal, že neprovedl některé z jím navržených důkazů, v důsledku čehož nesprávně a neúplně zjistil skutkový stav věci; že věc nesprávně právně a věcně posoudil; a dále že své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností z důvodu nedostatků odůvodnění a nevypořádání některých argumentů. Žalobu posléze žalobce doplnil v reakci na vyjádření žalovaného již výrazně stručnější replikou ze dne 21. 12. 2012.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na závěrech vyjádřených v napadeném rozhodnutí, jehož obsah stručně zrekapituloval.

Zúčastněná osoba se pak ve svém vyjádření k žalobě ze dne 27. 11. 2014 přiklonila k závěrům žalovaného a doplnila je četnými citacemi z v mezidobě vzniklé ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu.

Dne 21. 6. 2017 se konalo jednání ve věci, na němž obě strany jakož i zúčastněná osoba setrvaly na svých stanoviscích.

Právní zástupkyně žalobce v rámci závěrečného návrhu zdůraznila problematičnost postavení žalobce, který byl i po vypovězení smlouvy povinen provozovat na příslušných linkách veřejnou dopravu, a to na základě udělené licence. Žalobce přitom provoz zachovával nejen po dobu výpovědní lhůty smlouvy, nýbrž i posléze, a to až do konce platnosti licencí. Za toto provozování veřejné dopravy náležela žalobci kompenzace dle právních předpisů, jiný přístup by byl totiž pro dopravce z ekonomického hlediska neúnosný. Zúčastněná osoba nemůže nahodile rozhodovat o tom, zda prokazatelnou ztrátu provozování dopravy na základě licence bude hradit či nikoli, což vyplývá i z rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, č. j. Konf 31/2007-82 ze dne 21. 5. 2008.

Žalovaný pouze odkázal na svá písemná vyjádření a navrhl žalobu zamítnout.

Právní zástupce zúčastněné osoby poukázal na skutečnost, že otázka platnosti výpovědi smlouvy byla pravomocně rozhodnuta a potvrzena v rámci správního soudnictví. Z licence samotné žalobci žádné nároky na úhradu prokazatelné ztráty neplynou, přičemž také tento závěr potvrdil svou judikaturou Nejvyšší správní soud. Ohledně poskytování slev na žakovské jízdné byla mezi žalobcem a zúčastněnou osobou uzavřena smlouva, závazky z ní plynoucí zúčastněná osoba splnila a žalobce ani netvrdí opak. Povinnost poskytování slev na žakovské jízdné je založena na cenových výměrech Ministerstva financí a je ji třeba považovat za obecné opatření cenové politiky, nikoli za tarifní závazek ve smyslu čl. 2 odst. 5 nařízení 1191/69. I pokud by však tarifním závazkem bylo, pak byl tento závazek uložen právě Ministerstvem financí, nikoli zúčastněnou osobou. V rámci závěrečného návrhu právní zástupce poukázal na rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 5 A 96/2012-194 ze dne 5. 4. 2017, v němž soud rozhodoval o v podstatě shodných nárocích žalobce (pouze za jiné časové období), přičemž ani jeden nebyl shledán důvodným.

II. Posouzení věci soudem

Městský soud v Praze již na tomto místě poznamenává, že nepovažuje za účelné obsáhle vypořádávat každý jednotlivý argument žalobce – takový postup by byl ostatně v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle které není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v žalobě či v replice, a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 184/2016-27 ze dne 19. 10. 2016, či podpůrně nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05 a IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09, sp. zn. IV. ÚS 919/14). V nyní posuzovaném případě by pak ovšem byl takový postup účelný tím méně, že hned v několika řízeních pramenících ze shodných skutkových okolností již rozhodoval Nejvyšší správní soud¹. V příslušných soudních rozhodnutích, která k okamžiku rozhodování Městského soudu v Praze již nade vši pochybnost tvoří ucelenou a bezrozpornou ustálenou rozhodovací praxi, vyložil Nejvyšší správní soud podstatnou část právních otázek nastolených v žalobě způsobem, který činí řadu žalobcových konkrétních argumentů irelevantní, neboť tyto argumenty byly založeny na právě opačném výkladu předmětných právních institutů. Cílem Městského soudu v Praze proto bude shrnout na následujících stranách podstatu názorů procesních stran a představit k nim ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 989/08 ze dne 12. 2. 2009 ucelený argumentační systém, jehož prostřednictvím vyloží dotčenou právní úpravu tak, že podpora správnosti jeho závěrů bude sama o sobě dostatečná, a který bude zároveň respektovat

¹ Viz rozsudek č. j. 8 As 13/2009-157 ze dne 31. 3. 2010, rozsudek č. j. 1 Afs 7/2009-753 ze dne 26. 6. 2013, rozsudek č. j. 1 As 19/2013-130 ze dne 18. 7. 2013, rozsudek č. j. 1 As 97/2015-164 ze dne 2. 12. 2015 či rozsudek č. j. 6 As 206/2015-99 ze dne 13. 7. 2016.

relevantní závěry ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, od jehož názorů se Městský soud v Praze nemá důvod odchýlit.

Městský soud v Praze také již nyní předesílá, že ve smyslu výše uvedeného není napadené rozhodnutí navzdory námitkám žalobce nepřezkoumatelné ani jako celek, ani pokud jde o jednotlivé námitky žalobce. Žalovaný v rozhodnutí zcela srozumitelně prezentuje ucelený argumentační systém, v rámci kterého vyložil právní vztah mezi žalobcem a zúčastněnou osobou ve světle příslušných právních předpisů, a to způsobem, který je vnitřně konzistentní a který se shoduje s výkladem, jenž následně v ustálené judikatuře, která bude podrobněji rekapitulována níže, podal Nejvyšší správní soud. Pokud jde o námitky nepřezkoumatelnosti spočívající v nevypořádání některých jednotlivých námitek žalobce, bude se jimi v soudu do té míry, do jaké je nelze považovat za vypořádané komplexním výkladem relevantní právní úpravy ve vztahu k dané skutkové situace, podrobněji zabývat níže.

a) Neprovedení důkazu notářským zápisem svědecké výpovědi Ing. P. M.

Žalobce namítl, že žalovaný bez dostatečného odůvodnění odmítl provést důkaz notářským zápisem svědecké výpovědi Ing. P. M., tehdejšího ředitele, prokuristy a člena představenstva společnosti IDS Ústeckého kraje a.s., založené zúčastněnou osobou za účelem zavedení integrovaného dopravního systému na jejím území. Žalobce odmítl interpretaci předložení svědecké výpovědi spočívající v tvrzení žalovaného, že jím žalobce usiloval toliko o prokázání neplatnosti výpovědi smlouvy. Podle žalobce svědecká výpověď dokládá nezákonnost postupu zúčastněné osoby jako celku, neboť je z ní zřejmé, že v koordinaci s krajským úřadem usilovala o ekonomickou likvidaci žalobce, a za tímto cílem zneužívala své postavení při smluvním dohadování výše prokazatelné ztráty a dalších podmínek smlouvy. Žalovaný neprovedením důkazu bez dostatečného odůvodnění zatížil své rozhodnutí vadou způsobující jeho nepřezkoumatelnost. Kromě toho byl žalobce přesvědčen, že svědecká výpověď Ing. P. M. dokládá skutkovou okolnost, která brání přijetí výkladu právních předpisů, jaký podal žalovaný, neboť takový výklad v podstatě aprobejuje likvidační jednání zúčastněné osoby – žalovaný tak nerespektoval zákonnou povinnost dle § 2 odst. 4 správního řádu dbát na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu.

Žalovaný v rozhodnutí označil navrhovaný důkaz za nadbytečný. Dospěl totiž k závěru, že navrhovaný důkaz směřuje k prokázání důvodů neplatnosti výpovědi smlouvy, jejíž platnost (resp. zákonnost) však již byla předmětem posuzování v rámci jiného sporného řízení, v němž byl výrokem rozhodnutí č. j. MV-69481-76/ODK-2008 návrh na určení neplatnosti výpovědi zamítnut. Z hlediska předmětného sporného řízení tedy uvedené rozhodnutí dle žalovaného představovalo překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu. Provádění jakéhokoli důkazu k prokázání neplatnosti výpovědi smlouvy by z tohoto důvodu bylo neúčelné a zbytečné.

Žalobní námitka není důvodná. Soud se ztotožňuje se závěry žalovaného, tedy že okolnosti, o nichž Ing. P. M. vypovídal, se týkaly právě výpovědi smlouvy, kterou kraj učinil v lednu 2006 – platnost (zákonnost) výpovědi smlouvy ovšem nebyla a nemohla být předmětem řízení před žalovaným, neboť o ní žalovaný již pravomocně rozhodl v jiném řízení, a to rozhodnutím č. j. MV-69481-68/ODK-2008 ze dne 10. 8. 2009. Kromě toho, jak ostatně vyslovil soud již v rozsudku č. j. 7 Ca 292/2009-477 ze dne 11. 12. 2012, resp. Nejvyšší správní soud v rozsudku 1 As 19/2013-130 ze dne 18. 7. 2013, svědecký výpověď Ing. P. M. neprokazuje úmysl zúčastněné osoby žalobce ekonomicky zlikvidovat. Tím méně lze tedy z uvedené výpovědi dovozovat, že výklad předmětné právní úpravy ze strany žalovaného je nesprávný už jen proto, že v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu aprobejuje

likvidační postup zúčastněné osoby. Uvedené ustanovení nadto v žádném případě správním orgánům neukládá zcela měnit výklad právních předpisů v závislosti na konkrétních okolnostech případu. Představa, že dle § 2 odst. 4 správního řádu může údajná pohnutka určitého subjektu automaticky vyloučit jinak správnou výkladovou variantu, a upřednostnit tak výklad *praeter* či dokonce *contra legem*, je zjevně nesmyslná.

b) Nesprávný právní názor žalovaného, podle nějž zákon o silniční dopravě upravuje smlouvu na veřejné služby dle čl. 14 nařízení 1191/69

Základní rozpor mezi žalobcem a žalovaným spočívá v názoru na povahu právního institutu, na základě kterého žalobce provozoval veřejnou linkovou dopravu na území zúčastněné osoby.

Žalobce připomněl, že nařízení 1191/69 upravuje dva samostatné způsoby zajištění přiměřených dopravních služeb, a to závazky veřejné služby a smlouvy na veřejné služby. Oba způsoby mají shodný cíl, jímž je zajištění přiměřených dopravních služeb, přičemž prostředkem k jeho dosažení je ekonomický zásah příslušných orgánů členského státu do odvětví ztrátové veřejné dopravy. A právě ve způsobu ekonomického zásahu členského státu se oba zmíněné instituty liší. Zatímco v systému smluv na veřejné služby dochází k úhradě smluvně sjednané ceny služeb [čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení 1191/69], v případě závazků veřejné služby je členský stát povinen vyrovnat dopravci ekonomické dopady, které vzniknou plněním závazku (čl. 5 ve spojení s čl. 6 a čl. 10 nařízení 1191/69). V nařízení jsou tyto dopady označeny termínem finanční břemena. Žalobce doplnil, že z formálního hlediska jsou mezi závazky veřejné služby a smlouvou na veřejné služby pouze nevýznamné rozdíly. Zatímco v případě smlouvy na veřejné služby vzniká příslušný právní vztah mezi dopravcem a příslušným orgánem členského státu na základě uzavření smlouvy na veřejné služby (čl. 1. odst. 4 nařízení 1191/69), v případě závazku veřejné služby nařízení 1191/69 nikterak striktně neupravuje formu vzniku právního vztahu mezi dopravcem a příslušným orgánem členského státu. Nařízení 1191/69 se v tomto směru omezuje na užití formulace „*zachovat nebo uložit závazky veřejné služby*“ (čl. 1 odst. 5 nařízení 1191/69). Pokud nařízení 1191/69 ve vztahu k závazkům veřejné služby používá pojmu „*rozhodnutí*“, pak je tento pojem vždy užit v souvislosti se zachováním či zrušením závazku veřejné služby, nikoli v souvislosti s jeho uložením. Kromě toho nelze dle žalobce pojem „*rozhodnutí*“ vykládat způsobem, že se musí jednat výhradně o rozhodnutí správní. Nařízení 1191/69 tak v otázce vzniku závazku veřejné služby poskytuje zákonodárcům členských zemí značnou autonomii.

Žalobce je přesvědčen, že hmotněprávní obsah práv a povinností kraje a dopravce, jak je upraven v zákoně o silniční dopravě, odpovídá hmotněprávnímu obsahu práv a povinností členského státu a dopravce, jak je upraven v té části nařízení 1191/69, která upravuje systém závazků veřejné služby. Dle nařízení 1191/69 se musí jednat o závazky, které by dopravce na základě svých obchodních zájmů nepřevzal vůbec nebo ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek (čl. 2 odst. 3 nařízení 1191/69). Předmětné povinnosti dopravce ze závazku veřejné služby musí být podřaditelné závazkům provozu, přepravy a tarifu dle čl. 2 odst. 2 nařízení 1191/69, přičemž:

- a) závazkem provozu se rozumí jakýkoli závazek dopravce provozovat dopravu na trase, na níž je oprávněn k provozu na základě licence (čl. 2 odst. 3 nařízení 1191/69)
- b) závazkem přepravy se rozumí jakýkoli závazek dopravce přepravovat cestující v síti veřejné linkové dopravy vytvořené na základě závazku provozu (čl. 2 odst. 4 nařízení 1191/69)

- c) závazkem tarifu se rozumí jakýkoli závazek uplatňovat pro určité kategorie cestujících zvláštní tarify, které odporují obchodním zájmům dopravce (čl. 2 odst. 5 nařízení 1191/69).

Žalobce je přesvědčen, že první z výše uvedených definičních znaků závazku veřejné služby (nedobrovolnost jeho převzetí) je splněn u povinnosti provozovat takovou dopravu, jejíž plnění by dopravce s ohledem na své obchodní zájmy nepřevzal, pokud by mu nebylo vyrovnáváno finančním břemeno (resp. prokazatelná ztráta) plněním této povinnosti vznikající. Dalším definičním znakům (tedy jednotlivým závazkům, z nichž závazek veřejné služby sestává) odpovídají dle názoru žalobce povinnosti dopravce ve veřejné linkové dopravě dle § 18 zákona o silniční dopravě, resp. v příslušných cenových právních předpisech (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, a příslušný cenový výměr Ministerstva financí České republiky).

Z hlediska posouzení vztahu nařízení 1191/69 a zákona o silniční dopravě v rovině formální je žalobce toho názoru, že zákon v důsledku překladatelské chyby upravuje nesmyslně v rozporu s nařízením vznik závazků veřejné služby (ve smyslu čl. 1 odst. 5 a oddílu II až IV nařízení 1191/69) na základě smlouvy na veřejné služby (ve smyslu čl. 1 odst. 4 a čl. 14 nařízení 1191/69). Základním poznávacím znakem nasvědčujícím nesprávnému překladu je dle žalobce užití pojmu „*smlouva o závazku veřejné služby*“ (§ 19 odst. 4 zákona o silniční dopravě), a text ustanovení § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, který výslovně považuje za základ vzniku závazku veřejné služby uzavření smlouvy na veřejné služby (viz poznámka pod čarou č. 13 odkazující na čl. 14 nařízení 1191/69). Jazykový výklad zákona o silniční dopravě tedy nasvědčuje směšování obou výše vyložených právních institutů upravených nařízením 1191/69, přičemž takovéto směšování shledal (v souvislosti s obdobnou překladovou chybou) nepřipustným Soudní dvůr Evropské unie ve věci T-157/01 *Danske Busvognmænd v. Komise* ze dne 16. 3. 2004. Žalobce považuje za eurokonformní výklad zákona o silniční dopravě pouze takový, který při posuzování účelu smlouvy o závazku veřejné služby dle ustanovení § 19 odhlédne od její nesprávné formální role právního základu pro vznik závazku veřejné služby. Dle žalobce představuje smlouva dle § 19 zákona o silniční dopravě vzhledem k její obligatorní součásti ve formě předběžného odhadu prokazatelné ztráty (§ 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě) součástí rozhodnutí o uložení závazků veřejné služby, jehož obsahem je předchozí stanovení částky vyrovnání nejméně na období jednoho roku.

Lze tedy shrnout, že dle žalobce upravuje zákon o silniční dopravě závazky veřejné služby jak po stránce obsahové, tak po stránce formální. Závazky veřejné služby dopravcům ukládá § 18 zákona o silniční dopravě (a příslušné cenové předpisy), jehož působení je individualizováno konkrétním rozhodnutím o udělení licencí, které je také formálním základem pro vznik závazku veřejné služby, a to na rozdíl od smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě, jež je pouze součástí daného veřejnoprávního vztahu, a jejímž účelem je (mj.) předem stanovit částku vyrovnání.

Pokud jde o povinnost zúčastněné osoby vyrovnávat dopravci prokazatelnou ztrátu vzniklou plněním závazku veřejné služby, odpovídá dle žalobce svou podstatou vyrovnání finančních břemen, jak ho upravuje nařízení 1191/69. Postup pro stanovení prokazatelné ztráty, jak je upravuje zákon o silniční dopravě a nařízení vlády č. 493/2004 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě nad financováním dopravní obslužnosti (dále též „nařízení vlády 493/2004“), představuje konkretizaci vymezení vyrovnání finančních břemen, přičemž obsah obou pojmů je shodný. Odlišnost spočívá pouze v tom, že zákon o silniční dopravě užívá účetně-ekonomickou terminologii obvyklou v České republice. Povinnost hradit dopravci prokazatelnou ztrátu je zúčastněné osobě uložena přímo zákonem, stejně jako je tomu v případě dopravce a jeho povinností ze závazku veřejné služby.

Dle § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě je zúčastněná osoba povinna hradit prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci plněním závazků veřejné služby, jednalo-li se o zajišťování dopravní obslužnosti veřejnou vnitrostátní linkovou dopravou nebo linkami veřejné městské linkové dopravy, které zabezpečují dopravu v rámci závazku veřejné služby města. Ustanovení § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě pak upravuje tuto povinnost z hlediska výše, neboť zúčastněné osobě ukládá plnit její povinnost nejvýše ve výši předběžného odborného odhadu zvýšeného pouze o nepředvídatelné prokazatelné náklady.

Dle žalobce náleží dopravci, který plní závazky veřejné služby, rozdíl mezi náklady a tržbami (jak zákon, tak nařízení obsahují mechanismy, které zajišťují, aby uplatněné náklady odpovídaly účinnému řízení podniku); i vyrovnání finančních břemen by přitom mělo zahrnovat přiměřený zisk, neboť bez toho nelze v rámci závazku veřejné služby obnovovat prostředky potřebné k provozu dopravy a řádně zajišťovat dopravní obslužnost. K tomu žalobce citoval z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-280/00 Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ze dne 24. 7. 2003, v němž se Soudní dvůr věnoval stanovení výše kompenzace za plnění závazků veřejné služby, tedy vyrovnání finančních břemen. O správnosti žalobcova názoru má svědčit též druhá věta čl. 12 nařízení 1191/69, která umožňuje od účetního úroku odečíst úrok z vlastního kapitálu – podobně je totiž upraven i přiměřený zisk v nařízení vlády. Zákon o silniční dopravě označuje jako přiměřený zisk tu část prokazatelné ztráty, která je ve skutečnosti účelově vázaným příspěvkem na obnovu prostředků (jednak vozového parku, jednak dalších prostředků) nutných pro provoz veřejné linkové dopravy při plnění závazků veřejné služby; nejde tedy o disponibilní podnikatelský zisk, a proto lze vyrovnávání prokazatelné ztráty považovat z obsahového hlediska za vyrovnávání finančních břemen (tím spíše, že výše prokazatelné ztráty se určuje podle pravidel stanovených právním předpisem, od nichž se strany nemohou odchýlit – viz usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, č. j. Konf 31/2007-82 ze dne 21. 5. 2008). Výše přiměřeného zisku nemůže sloužit jako nástroj zvyšování konkurenceschopnosti dopravců, neboť dopravce, který dopravu provozoval v předchozím období, může předložit pouze jediný předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Akceptovat přiměřený zisk nižší by znamenalo rezignovat na kvalitu dopravy. Pokud by smluvní dohoda ohledně výše prokazatelné ztráty, resp. její složky ve formě přiměřeného zisku, byla možná, pak by zřejmě zvláštní senát ve výše uvedeném usnesení považoval smlouvu dle § 19 zákona o silniční dopravě za smlouvu soukromoprávní. To, že výše předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty vzniká na základě smluvního konsensu stran, nikoli jednostranným vrchnostenským rozhodnutím dle čl. 13 odst. 1 nařízení 1191/69, je dle žalobce pouhým formálním aspektem.

Na tomto místě lze tedy stručně shrnout, že dle žalobce upravuje zákon o silniční dopravě zajišťování dopravní obslužnosti prostřednictvím závazku veřejné služby ve smyslu čl. 1 odst. 5 nařízení 1191/69. Jednotlivé závazky (provozu, přepravy a tarifu) jsou dopravci uloženy přímo zákonem o silniční dopravě (ustanovení § 18) a příslušnými cenovými předpisy, a individualizovány konkrétním rozhodnutím o udělení licence. Smlouva o závazku veřejné služby ve smyslu § 19 zákona o silniční dopravě je pouze součástí daného veřejnoprávního vztahu, a jejím účelem je (mj.) předem stanovit částku vyrovnání. Nakonec je žalobce přesvědčen, že prokazatelná ztráta, kterou je kraj povinen dopravci hradit dle § 19b zákona o silniční dopravě, odpovídá svou povahou finančnímu břemenu jako formy kompenzace za plnění závazku veřejné služby, a nikoli ceně služby jako formy kompenzace za plnění smlouvy na veřejné služby. Povinnost zúčastněné osoby vyrovnávat žalobci finanční břemen (hradit mu prokazatelnou ztrátu) je tím pádem spojena s existencí licence dopravce, nikoli s existencí veřejnoprávní smlouvy dle § 19 zákona o silniční dopravě, jejíž vypovězení

nemohlo mít na tuto povinnost žádný vliv. V opačném případě, tedy pokud by existence smlouvy o závazku veřejné služby byla podmínkou vzniku povinnosti kraje hradit prokazatelnou ztrátu (z důvodu stanovení jejího předběžného odborného odhadu) by kraj nemohl smlouvu účinně vypovědět ani vymezit dobu její platnosti jinak, než shodně s dobou platnosti vydaných licencí, od nichž se odvíjí existence závazku veřejné služby [k tomu viz též části rozsudku nadepsané písmeny d) a e)]. I pokud by případný odlišný výklad právních předpisů ze strany žalovaného představoval možnou a eurokonformní alternativu, žalobce je přesvědčen, že je třeba v souladu se zásadou *in dubio pro libertate* upřednostnit jeho výkladovou variantu jakožto variantu, která méně zasahuje do základních práv a svobod jednotlivce.

Z výše uvedeného výkladu relevantních právních předpisů dovozuje žalobce ve své žalobě dále celou řadu důsledků, jejichž rekapitulace a podrobné vypořádání by však mělo smyslu pouze tehdy, pokud by soud mohl tomuto žalobcovu interpretačnímu základu přisvědčit. Jednotlivé dílčí argumenty žalobce jsou totiž vzájemně neoddělitelně provázány a jejich správnost je logicky podmíněna správností žalobcova základního posouzení právního vztahu mezi žalobcem a zúčastněnou osobou. Soud se proto níže bude nejprve zabývat posouzením tohoto argumentačního základu žalobce, a to mj. ve světle závěrů žalovaného, a především konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu.

V rozporu se žalobcem vycházel žalovaný v napadeném rozhodnutí ze závěru, že uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby dle zákona o silniční dopravě vznikal dopravci smluvní závazek veřejné služby, který bylo po 1. 5. 2004 nutno ztotožnit s povinností dopravce poskytovat přepravní služby podle smlouvy veřejné služby ve smyslu čl. 1 odst. 4 nařízení 1191/69. Ani uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě, ani vydáním rozhodnutí o licencích dle § 10 zákona o silniční dopravě (vztahujících se na linky a spoje zahrnuté do rozsahu základní dopravní obslužnosti) nevznikal závazek veřejné služby ve smyslu čl. 1 odst. 5 nařízení 1191/69. Existence smlouvy o závazku veřejné služby byla podmínkou vzniku nároku dopravce na úhradu prokazatelné ztráty (§ 19 odst. 1 a 3 ve spojení s § 19b odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě). Naopak existence licence, byť by se vztahovala na linky a spoje zahrnuté krajem do rozsahu základní dopravní obslužnosti, nezakládala dopravci nárok na jakoukoli úhradu vzniklé ztráty či na vyrovnání finančního břemene. Protože rozhodnutím o licenci nevznikal závazek veřejné služby ve smyslu čl. 1 odst. 5 nařízení 1191/69, nelze dovodit ani zákonnou povinnost, aby smlouva o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě byla uzavřena na celou dobu platnosti licence, a stejně tak nelze trvat ani na tom, že smlouvu nelze předčasně vypovědět dříve, než uplynula platnost příslušných licencí.

Pokud jde o formu kompenzace za zajišťování dopravní obslužnosti, je žalovaný přesvědčen, že prokazatelná ztráta dle § 19b zákona o silniční dopravě odpovídá spíše ceně služby ve smyslu nařízení 1191/69, nikoli finančním břemenům. Nařízení 1191/69 v čl. 14 odst. 2 ukládalo, aby smlouva na veřejné služby upravila mj. „*cenu služeb zahrnutých smlouvou, která se buď připojí k tarifním výnosům, nebo zahrnuje příjmy a podrobnosti finančních vztahů mezi oběma stranami*“, nestanovilo však podrobnosti pro její určení, čímž ponechalo členským státům pro provedení úpravy kompenzace u smluv na veřejné služby jistou volnost. Český zákonodárce tuto volnost realizoval úpravou specifického institutu prokazatelné ztráty, resp. jejího předběžného odborného odhadu, který byl výsledkem konsensu smluvních stran (potud měl povahu smluvního ujednání), avšak který musel být stanoven ve výši odpovídající metodice podle zákon o silniční dopravě a nařízení vlády č. 493/2004. Jinými slovy z hlediska nařízení 1191/69 bylo nutné vnímat ustanovení § 19b zákona o silniční dopravě o prokazatelné ztrátě tak, že ukládalo kraji, aby výše ceny služby odpovídala prokazatelné ztrátě, resp. jejímu odhadu, a pouze v této výši ji kraj mohl

„sjednat“. Toto oprávnění tedy sice kraji neumožňovalo odchýlit se od výpočtu dle nařízení vlády 493/2004, který je dán kogentně (s výjimkou části „přiměřeného zisku“, jehož zákonná konstrukce umožňovala, aby dopravce neuplatnil jeho plnou výši), ale v možnosti odmítnout uzavření smlouvy s tím dopravcem, který předložil odhad ve výši neodpovídající požadavkům kraje. Není přitom rozhodné, že dle žalobce je cena služby soukromoprávním plněním, kdežto vyrovnání finančního břemene a prokazatelná ztráta jsou plněními veřejnoprávními. Nařízení tyto otázky nebere v potaz a veřejnoprávní či soukromoprávní povahu vztahů mezi dopravcem a příslušným orgánem ponechává národním právním řádům.

Jak soud již předeštel výše, k problematice vztahu nařízení 1191/69 a zákona o silniční dopravě se od podání žaloby vytvořila dnes již ustálená judikatura, která potvrzuje závěry, z nichž vychází žalovaný v napadeném rozhodnutí, a která je naopak v rozporu s argumentačním základem žalobce. Závěry této ustálené judikatury stručně a srozumitelně vyložil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č. j. 1 As 19/2013-130 ze dne 18. 7. 2013, vycházející ze skutkově shodného případu žalobce. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí uvedl následující:

„Nařízení č. 1191/69, jak už z jeho názvu vyplývá, reguluje pouze výšeč vztahů vznikajících v dopravě, a to konkrétně vztahy vyplývající z tzv. veřejné služby. Nelze mít přitom pochybnosti o tom, že dopravní obslužnost určitého území není zajišťována výlučně prostřednictvím veřejné služby, ale i dopravci poskytujícími dopravní služby mimo veřejnou službu (na čistě komerční bázi, jak vyplývá z čl. 14 odst. 4 nařízení č. 1191/69). Citované nařízení rozeznává dva nástroje, jimiž je veřejná služba v dopravě zajišťována. Zaprvé jde o „smlouvu na veřejné služby“, jako dvoustranný úkon mezi orgánem členského státu a příslušným dopravním podnikem (čl. 1 odst. 4 a čl. 14). Zadruhé se jedná o „závazek veřejné služby“, který je dopravnímu podniku uložen rozhodnutím orgánu členského státu (čl. 1 odst. 5 a oddíl II až IV). Tyto nástroje přitom nelze směřovat (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 16. března 2004 ve věci T-157/04 Danske, Recueil, s. II-00917).

Silniční zákon v rozhodném znění reguloval zjevně širší oblast vztahů než nařízení č. 1191/69, avšak v § 19 – 19c se výslovně zabýval otázkou veřejné služby v dopravě (v současné době je celá tato problematika ze silničního zákona vyňata a zpracována v samostatném zákoně č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů). Silniční zákon přitom upravoval pouze jeden nástroj zajištění veřejné služby v dopravě, a to „smlouvu o závazku veřejné služby“ jako dvoustranný právní úkon mezi dopravcem a krajem. Ačkoliv název této smlouvy nasvědčuje smísení obou nástrojů uvedených v nařízení č. 1191/69, obsahově jí bezpochyby odpovídá pouze „smlouva na veřejné služby“. [...] „Smlouva o závazku veřejné služby“, jak ji poněkud nešťastně nazývá zákon o silniční dopravě, je smlouvou na veřejné služby (public service contract) ve smyslu článku 14, nikoli závazkem veřejné služby (public service obligation) ve smyslu článku 2, vznikajícím na základě jednostranného uložení povinností ze strany veřejné moci. Nástroj spočívající v jednostranném uložení závazku veřejné služby rozhodnutím dopravního nebo jiného úřadu tedy silniční zákon v rozhodné době neobsahoval. K jednostrannému uložení závazku veřejné služby tak mohlo dojít pouze na základě nařízení č. 1191/69, a to autoritativním rozhodnutím orgánu členského státu.

Samo rozhodnutí o udělení licence k provozování linkové osobní dopravy nemá se vznikem závazku veřejné služby nic společného, takový závazek jejím udělením nemůže sám o sobě vzniknout. Silniční zákon vymezuje řízení o předmětné licenci v § 10 až 16, a to včetně obsahových náležitostí žádosti a licence samotné. Žádost o licenci představuje svobodné rozhodnutí žadatele o licenci, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek

stanovených v licenci provozovat linku osobní dopravy. Licence je pak zákonem koncipována jako povolení, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. To ovšem neznamená, že by vlastníku licence automaticky vznikl závazek veřejné služby. Silniční zákon závazek veřejné služby upravuje zcela nezávisle na licenci, přičemž jeho vznik výslovně spojuje s písemnou smlouvou, kterou uzavírá kraj s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje (§ 19 odst. 3). Skutečnost, že silniční zákon odlišuje udělení licence a závazek veřejné služby, vyplývá též z § 12 odst. 2 (možnost vázat udělení licence na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) a z § 19 odst. 2 (uzavře-li kraj písemnou smlouvu o závazku veřejné služby s dopravcem, který nemá licenci, zahájí dopravní úřad řízení o udělení licence bez návrhu dopravce). Kromě toho ze silničního zákona vyplývá, že nelze mít uzavřenu a plnit „smlouvu o závazku veřejné služby“ a současně nedisponovat příslušnou licenci: pokud by však licence byla rozhodnutím ukládajícím závazek veřejné služby, docházelo by k nepřipustné kumulaci obou nástrojů zajišťování veřejné služby v dopravě. Uzavírání „smlouvy o závazku veřejné služby“ by se navíc jevilo jako zcela nadbytečné (byl-li již uložen závazek veřejné služby licenci). Se samotným udělením licence tak není spojen vznik závazku veřejné služby a právo držitele licence na úhradu prokazatelné ztráty. Teprve ve smlouvě o závazku veřejné služby je vymezeno, jakých licenci, případně linek a spojů, se týká závazek veřejné služby, a v jakém rozsahu a jakou úhradu prokazatelné ztráty hodlá kraj dopravci za jeho služby poskytnout. Z toho též vyplývá, že závazek veřejné služby trvá pouze po dobu platnosti písemné smlouvy.

V tomto ohledu nemohou obstát úvahy žalobkyně, že závazky veřejné služby jí byly ukládány na základě § 18 silničního zákona, jehož působení bylo individualizováno rozhodnutím o udělení licence. V důsledku udělení licence je dopravce povinen dodržovat obecné povinnosti obsažené v citovaném ustanovení, avšak žádný závazek mu tímto uložen není; k tomu je třeba samostatné smlouvy nebo rozhodnutí.“

Výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud stručně a srozumitelně potvrdil dalším z rozsudků týkajících se shodného skutkového případu žalobce, č. j. 1 As 97/2015-164 ze dne 2. 12. 2015. Relevantní pasáž uvedeného rozhodnutí Městský soud v Praze pro její výstižnost taktéž v úplnosti cituje:

„Zákon o silniční dopravě vymezuje řízení o předmětné licenci v § 10 až § 16, a to včetně obsahových náležitostí žádosti a licence samotné. Žádost o licenci představuje svobodné rozhodnutí žadatele o licenci, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek stanovených v licenci provozovat linku osobní dopravy. Licence je pak zákonem koncipována jako povolení, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. To ovšem neznamená, že by vlastníku licence automaticky vznikl závazek veřejné služby. Zákon o silniční dopravě závazek veřejné služby upravuje zcela nezávisle na licenci, přičemž jeho vznik výslovně spojuje s písemnou smlouvou, kterou uzavírá krajský úřad s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje (§ 19 odst. 3). Skutečnost, že zákon o silniční dopravě odlišuje udělení licence a závazek veřejné služby, vyplývá též z § 12 odst. 2 (možnost vázat udělení licence na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) a z § 19 odst. 2 (uzavře-li krajský úřad písemnou smlouvu o závazku veřejné služby s dopravcem, který nemá licenci, zahájí dopravní úřad řízení o udělení licence bez návrhu dopravce). Se samotným udělením licence tak není spojen vznik závazku veřejné služby a právo držitele licence na úhradu prokazatelné ztráty.

Názor stěžovatele je mylný i tehdy, pokud tvrdí, že provozuje síť veřejné linkové dopravy v režimu závazku veřejné služby podle článku 2 nařízení. Předmětné nařízení, jak vyplývá i z jeho názvu, reguluje pouze výšeč vztahů vznikajících v dopravě, a to konkrétně

vztahy vyplývající z tzv. veřejné služby. Nelze mít přitom pochybnosti o tom, že dopravní obslužnost určitého území není zajišťována výlučně prostřednictvím veřejné služby, ale i dopravci poskytujícími dopravní služby mimo veřejnou službu (na čistě komerční bázi, jak vyplývá z článku 14 odst. 4 nařízení). Citované nařízení rozeznává dva nástroje, jimiž je veřejná služba v dopravě zajišťována. Za prvé jde o „smlouvu na veřejné služby“, jako dvoustranný úkon mezi orgánem členského státu a příslušným dopravním podnikem (čl. 1 odst. 4 a čl. 14). Za druhé se jedná o „závazek veřejné služby“, který je dopravnímu podniku uložen rozhodnutím orgánu členského státu (čl. 1 odst. 5 a oddíl II až IV). Tyto nástroje přitom nelze směřovat (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 16. 3. 2004, *Danske*, T-157/01, *Recueil*, s. II-00917, ECLI:EU:T:2004:76).

Zákon o silniční dopravě v rozhodném znění upravoval pouze jeden nástroj zajištění veřejné služby v dopravě, a to „smlouvu o závazku veřejné služby“ jako dvoustranný právní úkon mezi dopravcem a krajským úřadem. Ačkoliv název této smlouvy nasvědčuje smísení obou nástrojů uvedených v nařízení, obsahově jí bezpochyby odpovídá pouze „smlouva na veřejné služby“. Nástroj spočívající v jednostranném uložení závazku veřejné služby rozhodnutím dopravního nebo jiného úřadu tedy zákon o silniční dopravě v rozhodné době neobsahoval. K jednostrannému uložení závazku veřejné služby tak mohlo dojít pouze na základě nařízení, a to autoritativním rozhodnutím orgánu členského státu. Za toto rozhodnutí přitom nelze považovat udělení licence, a to kvůli výše uvedené nezávislosti licence na poskytování veřejných služeb. Kromě toho ze zákona o silniční dopravě vyplývá, že nelze mít uzavřenu a plnit „smlouvu o závazku veřejné služby“ a současně nedisponovat příslušnou licenci: pokud by však licence byla rozhodnutím ukládajícím závazek veřejné služby, docházelo by k nepřipustné kumulaci obou nástrojů zajišťování veřejné služby v dopravě. Uzavírání „smlouvy o závazku veřejné služby“ by se navíc jevilo jako zcela nadbytečné (byl-li již uložen závazek veřejné služby licenci).

Z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *Atmark* nelze vyvozovat závěry, jak to činí stěžovatel. V dotčeném řízení se jednalo o odlišnou vnitrostátní úpravu licenci než v tomto řízení. Německá vnitrostátní úprava obsahovala úpravu různých druhů licenci. Konstrukce některých těchto licenci byla spojena s veřejnými dotacemi (srov. body 11 - 18 a 61 rozsudku). Za takovéto právní úpravy je závazek veřejné služby přímo obsažen v licenci. Česká právní úprava však odlišuje vznik licence na straně jedné a vznik závazku na straně druhé, na základě kterého teprve vzniká nárok na obdržení dotace. Soudní dvůr tak nevyslovil závěr, že by povinnosti dodržovat dobrovolně drženou licenci znamenaly závazek veřejné služby. Naopak, soud uvedl, že „v rozsahu, v němž licence dotčené v původním řízení ukládají závazky veřejné služby a jsou spojeny s dotacemi, které přispívají na financování plnění těchto závazků, podléhá udělení těchto licenci a dotací v zásadě ustanovením nařízení č. 1191/69“ (bod 47).

[...]

Lze tedy uzavřít, že dopravce může poskytovat veřejné služby v dopravě buď na základě „smlouvy na veřejné služby“, již v českých podmínkách odpovídá veřejnoprávní „smlouva o závazku veřejné služby“, nebo na základě autoritativního rozhodnutí o uložení závazku veřejné služby.

Stěžovatel tedy nemůže nárok na nahrazení finančního břemene za poskytování veřejné služby zakládat pouze na tom, že byl držitelem předmětné licence, ke které neměl uzavřenou s krajským úřadem žádnou smlouvu o závazku veřejné služby.“

Z výše citovaných rozsudků je dle názoru Městského soudu v Praze zřejmé, že se Nejvyšší správní soud, a tedy i jím vytvořená konstantní judikatura, přiklonil k výkladu, který v napadeném rozhodnutí prezentoval žalovaný. Městský soud v Praze se přitom s tímto

výkladem, který ostatně odpovídá i jeho vlastní judikatuře (obě citované pasáže pocházejí z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech žalobce proti rozsudkům Městského soudu v Praze, který v nich ohledně vzájemného vztahu nařízení 1191/69 a zákona o silniční dopravě, dospěl ke shodným závěrům), zcela ztotožňuje. Je přitom třeba opětovně zdůraznit, že výše citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se týkala právě onoho skutkového případu žalobce, o němž Městský soud v Praze rozhoduje také nyní.

Jak tedy Městský soud v Praze naznačil již výše, ve světle shrnuté judikatury Nejvyššího správního soudu nezbyvá než konstatovat, že již samotný argumentační základ podstatné části žaloby, založené na tvrzení nesprávného právního posouzení věci ze strany žalovaného, je postaven na chybné interpretaci vztahu zákona o silniční dopravě a nařízení 1191/69, resp. povahy právního vztahu mezi žalobcem a zúčastněnou osobou. Žalobce provozoval síť veřejné linkové dopravy na základě smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, přičemž tento nástroj zajištění veřejné služby v dopravě (navzdory poněkud matoucímu názvu) odpovídá smlouvě na veřejné služby dle čl. 1 odst. 4 a čl. 14 nařízení 1191/69, nikoli závazku veřejné služby dle čl. 1 odst. 5 a oddílu II. až IV nařízení. Ten v rozporu s názorem vyjádřeným v žalobě nevznikl a ani nemohl vzniknout udělením licence k provozování linkové osobní dopravy, a to proto, že zákon o silniční dopravě tento nástroj zajišťování veřejné služby v dopravě vůbec neupravuje, přičemž úpravu licence a řízení o ní (§ 10 – 16 zákona o silniční dopravě) zjevně nelze ztotožnit s úpravou závazku veřejné služby dle nařízení 1191/69. Pakliže je třeba smlouvu o závazku veřejné služby dle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě ztotožnit se smlouvou na veřejné služby dle čl. 1 odst. 4 a čl. 14 nařízení 1191/69, nelze než uzavřít, že prokazatelná ztráta dle § 19b zákona o silniční dopravě není konkretizací finančních břemen dle čl. 10 nařízení 1191/69 (bez ohledu na jejich případnou podobnou ekonomickou strukturu a účel), která se vyrovnávají dopravcům provozujícím síť veřejné linkové dopravy na základě závazku veřejné služby dle čl. 1 odst. 5 nařízení 1191/69, nýbrž naopak představuje cenu služby dle čl. 14 odst. 2 písm. b) nařízení 1191/69, kterou strany sjednávají při uzavírání smlouvy na veřejné služby.

c) Nevypořádání všech argumentů žalobce

Žalobce dále namítl, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabýval jeho argumentací týkající se neplatnosti (nezákonnosti) výpovědi smlouvy, nezákonnosti ustanovení o možnosti výpovědi smlouvy bez udání důvodu, nezákonnosti ustanovení o délce trvání smlouvy a povinnosti zúčastněné osoby uzavřít se žalobcem novou smlouvu dle § 19 zákona o silniční dopravě. Žalobce uvedl, že žalovaný se uvedenou argumentací odmítl zabývat s poukazem na již vydaná pravomocná rozhodnutí o neplatnosti výpovědi smlouvy (č. j. MV-69481-76/ODK-2008 ze dne 10. 8. 2009), resp. o povinnosti uzavřít smlouvu novou (č. j. MV-4474-31/ODK-2009 ze dne 1. 3. 2010) a na § 57 odst. 3 správního řádu. Žalobce je však přesvědčen, že v příslušných rozhodnutích se žalovaný s jeho argumentací vypořádal nedostatečně, a byl tedy povinen se uvedenými argumenty v napadeném rozhodnutí zabývat znovu a řádně. V souvislosti s tvrzenou povinností zúčastněné osoby uzavřít se žalobcem novou smlouvu dle § 19 zákona o silniční dopravě považuje žalobce za nedostatečně vypořádanou konkrétně námitku ohledně existence legitimního očekávání na uzavření nové smlouvy, kterou dovozuje mj. z rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 44 Co 241/2009-562 ze dne 17. 5. 2010. Uvedené vady měly dle žalobce za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Žalovaný se v souvislosti s uvedenou námitkou shodl se žalobcem v tom, že o uvedených otázkách již pravomocně rozhodl ve výše uvedených rozhodnutích, a to tak, že výpověď smlouvy byla platná a zákonná, a právní vztah založený smlouvou byl tedy řádně

ukončen nejpozději 31. 5. 2006, a dále tak, že zúčastněná osoba nebyla povinna uzavřít se žalobcem novou smlouvu o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě. Těmito rozhodnutími byl v souladu s § 57 odst. 3 správního řádu vázán.

Dle Městského soudu v Praze uvedené námitky nepřezkoumatelnosti nejsou důvodné. Předně je totiž třeba dát žalovanému za pravdu v tom smyslu, že je dle § 57 odst. 3 správního řádu pravomocnými rozhodnutími o souvisejících otázkách vázán. Žalovaný na daná rozhodnutí odkázal a jejich závěry stručně shrnul. Domníval-li se žalobce, že předmětná rozhodnutí byla taktéž zatížena vadou nepřezkoumatelnosti z důvodu nevypořádání všech argumentů, uvádí k tomu soud, že přezkum těchto rozhodnutí není předmětem tohoto řízení – byl-li žalobce přesvědčen o jejich nepřezkoumatelnosti, mohl ji namítat v rámci příslušných soudních řízení, a ostatně tak i učinil. Z příslušných spisů je přitom zřejmé, že rozhodnutí č. j. MV-69481-76/ODK-2008 ze dne 10. 8. 2009 bylo následně v rámci soudního přezkumu potvrzeno jak z hlediska správnosti, tak i přezkoumatelnosti (srov. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 292/2009 ze dne 11. 12. 2012, resp. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 19/2013 ze dne 18. 7. 2013), zatímco žalobu proti rozhodnutí č. j. MV-4474-31/ODK-2009 ze dne 1. 3. 2010 vzal žalobce z vlastní vůle zpět (srov. usnesení Městského soudu v Praze č. j. 6 A 102/2010-199 ze dne 29. 10. 2015).

Poukaz žalovaného na existenci zavazujících pravomocných rozhodnutí o předmětných otázkách by byl ve vztahu k uvedeným argumentům žalobce dostatečným odůvodněním, žalovaný se nicméně k některým dílčím argumentům (byť dle vlastních slov „čistě akademicky“) vyjádřil v bodech 153-155 napadeného rozhodnutí. V souvislosti s námitkou žalobce o jeho legitimním očekávání, že doba platnosti smlouvy bude odpovídat době platnosti souvisejících udělených licencí (resp. legitimním očekáváním uzavření nové smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě), tedy žalovaný odkázal na své závěry ohledně vztahu mezi zákonem o silniční dopravě a nařízením 1191/69, resp. o povaze licencí k provozování linkové osobní dopravy, a stručně a srozumitelně shrnul, proč z uvedených závěrů plyne, že právo legitimního očekávání žalobci v tomto ohledu nesvědčí. Nadto žalovaný doplnil, že v žalobcově případě nelze sporné legitimní očekávání dovodit tím spíše, že smlouva sama umožňovala výpověď i bez udání důvodů, a tedy sama potenciálně omezovala vlastní dobu platnosti, přičemž žalobce s takovým zněním smlouvy souhlasil. Zcela dostačující je také způsob, jímž se žalovaný vypořádal s rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 44 Co 241/2009-562 ze dne 17. 5. 2010, jehož závěry vyslovené v rámci civilního soudního řízení jsou v rozporu s (konstantní judikaturou později potvrzeným) názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku č. j. 8 As 13/2009-157 ze dne 31. 3. 2010. Žalobce sice uvedl, že ze zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by držitelé licencí nasvědčilo legitimní očekávání uzavření smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě, Městskému soudu v Praze však nezbyvá, než tomuto názoru oponovat citací daného rozsudku, který na straně 8 zcela jednoznačně uvádí následující: „*Předmětnou smlouvu o závazku veřejné služby kraj vypověděl a v době rozhodování správních orgánů tedy licence stěžovatele postrádaly výhradní charakter. [...] Stěžovatel v době rozhodování správních orgánů nemohl mít legitimní očekávání, že bude nadále provozovat linky osobní dopravy za finanční podpory Ústeckého kraje. Pokud nadále provozoval linky osobní dopravy, provozoval je pouze na základě podmínek licence, aniž by na něm ležel závazek veřejné služby. Předmětné linky stěžovatel provozoval na základě svého rozhodnutí s vědomím podnikatelského rizika, které je s provozem linky spojené*“.

Žalovaný se také navzdory zmíněným pravomocným rozhodnutím zvlášť zabýval argumentem, dle kterého je ustanovení smlouvy omezující dobu její platnosti v rozporu s čl. X odst. 3 smlouvy, který předpokládá „prioritu“ licencí při stanovení práv a povinností stran smlouvy. Žalovaný opět s odkazem na své předchozí závěry dle názoru soudu zcela

srozumitelně vysvětlil, proč nelze dobu platnosti licencí a dobu platnosti smlouvy zaměňovat, a proč tedy mohou být upraveny odlišně, resp. proč může platnost smlouvy o závazku veřejné služby skončit dříve, než platnost licencí k provozování souvisejících linek veřejné dopravy [podrobněji viz část rozsudku nadepsanou písmenem d)].

Námitku legitimního očekávání uzavření smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě (resp. jejích dodatků) po dobu platnosti licencí uplatnil žalobce též v žalobě. Městský soud v Praze se jí z důvodu větší přehlednosti bude zabývat níže spolu s námitkou existence povinnosti uzavření nové smlouvy [viz část rozsudku nadepsanou písmenem e)]

d) Nezákonnost ustanovení smlouvy o době její platnosti

Žalobce namítl nezákonnost ustanovení omezujícího dobu platnosti smlouvy. Dle žalobce je totiž i vzhledem k čl. X odst. 3 smlouvy třeba ztotožnit dobu platnosti smlouvy s dobou platnosti souvisejících licencí. Na podporu svého názoru citoval žalobce usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 33/2007-65 ze dne 3. 12. 2008, dle kterého není podstatný obsah povinnosti provozovat linkovou osobní dopravu v takovém rozsahu, který naplní zákonný požadavek zajištění dopravní obslužnosti v územním obvodu, stanoven vzájemnou dohodou stran, nýbrž je vymezen podmínkami uvedenými v licencích. Názor žalovaného, že doba platnosti smlouvy určuje dobu, po kterou je kraj povinen hradit dopravci prokazatelnou ztrátu, zatímco doba platnosti licence určuje dobu, po kterou je dopravce oprávněn a povinen provozovat příslušnou linkovou dopravu, považoval žalobce za absurdní, neboť by v podstatě znamenal, že délka trvání vzájemně zjevně neoddělitelných povinností dvou stran právního vztahu má být odlišná. Nakonec žalobce vyjádřil názor, dle kterého je třeba buď od ustanovení upravujícího kratší dobu platnosti smlouvy, než je doba platnosti licencí, zcela odhlédnout pro jeho nezákonnost, nebo je možno délku smluvně sjednané platnosti smlouvy respektovat, avšak s tím, že zúčastněná osoba je povinna s žalobcem periodicky uzavírat s dopravcem dodatky smlouvy (příp. nové smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě), a to po celou dobu platnosti licencí (podrobněji k této argumentaci viz níže).

Žalovaný byl oproti žalobci toho názoru, že dobu platnosti smlouvy nelze s dobou platnosti licence ztotožnit. Doba platnosti licence totiž představuje dobu, po kterou je její držitel oprávněn a povinen provozovat schválené linky a spoje, zatímco doba platnosti smlouvy představuje dobu, po kterou je dopravce povinen plnit smluvní ujednání, a po kterou je kraj povinen plnit své povinnosti, především povinnost hradit dopravci prokazatelnou ztrátu. Žalobce svůj názor založil na domnělé přímé vazbě mezi licencí a smlouvou o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě. Právní úprava však takovou vazbu nepředpokládá, nýbrž naopak umožňuje stav, kdy doba platnosti smlouvy skončí dříve než doba platnosti licence. V souvislosti s čl. X odst. 3 (předpokládajícím prioritu licencí při stanovení práv a povinností stran smlouvy) nadto žalovaný poznamenal, že by samo o sobě nemohlo způsobit nezákonnost ustanovení o době platnosti smlouvy, a to ani v případě, že by doba platnosti smlouvy mohla být ovlivněna dobou platnosti licence. Nezákonnost příslušného ustanovení by totiž vyžadovala rozpor se zákonem, nikoli jen s jiným ustanovením smlouvy.

Žalobní námitka není důvodná. S ohledem na výklad uvedený v části rozsudku nadepsané písmenem b) je zřejmé, že dobu platnosti smlouvy s dobou platnosti licencí skutečně není možné ztotožňovat. Zatímco licence představuje povolení, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci, smlouva o závazku veřejné služby je dvoustranným právním

úkonem mezi dopravcem a krajem a nástrojem zajištění veřejné služby v dopravě ve smyslu nařízení 1191/69. Zákon o silniční dopravě nepochybně počítá s možností, že smlouva o závazku veřejné služby bude jednou ze stran vypovězena, resp. nebude prodloužena její platnost, přičemž dopravce – ponechá-li si licenci, ze které povinnost provozovat dopravu plyne – bude i nadále povinen provozovat dopravu na základě lince (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 7/2009-753 ze dne 26. 6. 2013, resp. rozsudek č. j. 1 As 97/2015-164 ze dne 2. 12. 2015). Lichá je pak žalobcová argumentace usnesením Zvláštního senátu č. j. Konf 33/2007-65 ze dne 3. 12. 2008. Toto usnesení zcela zjevně nelze interpretovat v tom smyslu, že podstatný obsah smlouvy o závazku veřejné služby (k němuž dozajista patří též doba platnosti této smlouvy) může být vymezen pouze a jedině skrze podmínky uvedené v licenci. Smyslem žalobcem citované pasáže je pouze zdůraznit, že zákon o silniční dopravě ponechává úpravu značné části obsahu povinností provozování linkové osobní dopravy právě na licenci. Zvláštní senát nadto v citované pasáži hovořil o obsahu povinností plynoucích z licence, nikoli tedy o povinnostech stanovených ve smlouvě o závazku veřejné služby. Nakonec je třeba dát za pravdu žalovanému též v tom, že eventuální rozpor ustanovení smlouvy o době platnosti s jiným ustanovením smlouvy předpokládajícím prioritu podmínek práv a povinností stran smlouvy stanovených v licenci, nemůže způsobit nezákonnost tohoto ustanovení, neboť by zde nebyl dán rozpor se zákonem.

e) Nezákonnost výpovědi smlouvy a odmítnutí jejího dodatku č. 10

Dle názoru žalobce byla výpověď smlouvy ze strany zúčastněné osoby nezákonná. Kromě toho zúčastněná osoba nebyla ani oprávněna odmítnout uzavření dodatku č. 10 smlouvy, resp. byla povinna s žalobcem uzavírat dodatky smlouvy po dobu platnosti licencí na provoz sítě veřejné linkové dopravy, jichž byl dopravce držitelem. Uzavírání dodatků smlouvy po dobu platnosti licencí mohl žalobce legitimně očekávat.

Dle žalobce neexistovaly na straně zúčastněné osoby žádné oprávněné důvody pro odmítnutí uzavření dodatku č. 10 smlouvy, a zúčastněná osoba tak jednala s ohledem na subordinační charakter veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby nepřipustně a svévolně, čímž porušila základní zásady pro činnost správních orgánů, zejména zákaz zneužití vrchnostenského postavení, resp. zákaz libovůle. K odmítnutí uzavření dodatku ke smlouvě o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě správní orgán žádné zákonné ustanovení neopravňuje, zúčastněná osoba tak porušila též zásadu legality. Postup zúčastněné osoby, spočívající ve vypovězení smlouvy, byl porušením obecné právní zásady *quieta non movere*, tedy že nikdo nemá rušit pokojný stav.

Žalobce byl dále přesvědčen, že neuzavřením dodatku č. 10 smlouvy bylo porušeno jeho právo legitimního očekávání, jehož existenci dovozuje mj. z rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 44 Co 241/2009-562 ze dne 17. 5. 2010. Dle žalobce toto právo legitimního očekávání existence platné smlouvy o závazku veřejné služby svědčí dopravci, který je držitelem licencí na provoz dopravy zahrnuté do základní dopravní obslužnosti.

Z povinnosti zúčastněné osoby uzavřít dodatek č. 10, resp. zajistit existenci platné smlouvy o závazku veřejné služby po celou dobu platnosti licence na provoz dopravy zahrnuté do základní dopravní obslužnosti, dle žalobce jednoznačně vyplývá, že zúčastněná osoba nebyla oprávněna smlouvu bez udání důvodu vypovědět. Žalobce měl tedy za to, že výpověď smlouvy ze strany zúčastněné osoby byla neplatná, resp. nezákonná, a neměla z hlediska další existence smlouvy žádné právní účinky.

Žalobce byl přesvědčen, že již v obecné rovině není možné vypovědět subordinační veřejnoprávní smlouvu její veřejnoprávní stranou bez udání důvodu, neboť by takový postup znamenal porušení základních zásad činnosti správních orgánů, které se vztahují též na oblast

veřejnoprávních smluv. Výpověď subordinační veřejnoprávní smlouvy bez udání důvodů veřejnoprávní stranou představuje nepřipustnou libovůli, byť by si veřejnoprávní strana prosadila možnost této výpovědi v předmětné smlouvě, jako tomu bylo v daném případě. Žalobce byl dále přesvědčen, že ustanovení smlouvy o oboustranné možnosti vypovědět smlouvu bez udání důvodů je v rozporu se zásadou legality, neboť umožňuje zneužití vrchnostenského postavení veřejnoprávní strany subordinační veřejnoprávní smlouvy, resp. jí umožňuje vymanit se z povinnosti respektovat zásadu legality právě podáním výpovědi bez udání důvodů. V daném případě bylo navíc ustanovení o možnosti vypovědět smlouvu bez udání důvodů v rozporu s odpovídajícími licencemi, jakož i s rozhodnutím zastupitelstva zúčastněné osoby o rozsahu základní dopravní obslužnosti, které zjevně neumožňovalo ukončení zajišťování základní dopravní obslužnosti kdykoli během období, na které byl daný rozsah schválen.

Žalobce dále uvedl, že dle jeho názoru jakékoliv ustanovení subordinační veřejnoprávní smlouvy nemůže platně (účinně) opravňovat veřejnoprávní stranu smlouvy k jednání, které je v rozporu se zásadou legality, resp. zákazem uplatnění libovůle. Skutečnost, že § 166 odst. 2 správního řádu takto restriktivně možnost vypovězení veřejnoprávní subordinační smlouvy výslovně neupravuje, není v daném případě rozhodující, neboť správní řád upravuje možnost vypovězení ve vztahu ke všem druhům veřejnoprávních smluv obecně. Žalobce byl toho názoru, že je třeba ustanovení § 166 odst. 2 správního řádu ve vztahu k subordinačním smlouvám interpretovat ve spojení s obecnou zásadou zákazu uplatnění libovůle, která prozařuje i do oblasti veřejnoprávních smluv, a je tedy třeba dovodit, že v případě subordinačních veřejnoprávních smluv platí kromě podmínky, že možnost výpovědi bude ve smlouvě sjednána společně s uvedením výpovědní lhůty, také podmínka, že v případě subordinační veřejnoprávní smlouvy budou sjednány i jednoznačné a dostatečně závažné důvody podání výpovědi, resp. že možné výpovědní důvody budou upraveny přímo příslušným zákonem. Jinými slovy skutečnost, že § 166 odst. 2 správního řádu výslovně a speciálně subordinační smlouvy neupravuje v ohledu nutnosti dodržení zákazu uplatnění libovůle, neznamená, že tento zákaz pro oblast subordinačních veřejnoprávních smluv neplatí. Tento zákaz nemůže být obcházen ani smluvním ujednáním mezi stranami subordinační veřejnoprávní smlouvy, jak k tomuto došlo právě v případě smlouvy. Vzhledem k tomu, že zakotvením ustanovení o možnosti výpovědi bez udání důvodů do subordinační veřejnoprávní smlouvy byl obejit zákaz uplatnění libovůle ze strany veřejnoprávní strany smlouvy, nelze považovat předmětnou výpověď smlouvy bez udání důvodů za zákonnou resp. platnou a je tedy na ni nutno pohlížet tak, že neměla ve vztahu k existenci smlouvy žádné právní účinky.

Žalobce byl dále toho názoru, že obsah rozhodnutí dopravního úřadu o udělení licencí na provoz linkové osobní dopravy zahrnuté do základní dopravní obslužnosti determinuje závazně obsah smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě nejen v ohledu identity dopravce, se kterým je zúčastněná osoba povinna smlouvu uzavřít, ale též z hlediska délky platnosti dané smlouvy, resp. délky platnosti povinnosti zúčastněné osoby uzavírat s daným dopravcem periodicky příslušné dodatky dané smlouvy. Dle žalobce jinému výkladu brání zásada legality, neboť délka platnosti veřejnoprávní subordinační smlouvy nemůže být předmětem volné úvahy veřejnoprávní strany této smlouvy, stejně jako případné svévolné ukončení této smlouvy bez udání důvodů, a je tedy zcela na místě, aby i takové parametry veřejnoprávní smlouvy byly v souladu s již vydanými rozhodnutími, která s touto smlouvou úzce souvisí. Podle žalobce neměla zúčastněná osoba v situaci, kdy byla povinna zajistit základní dopravní obslužnost v rozsahu, v jakém ji stanovilo její zastupitelstvo, a zároveň existovali dopravci, kteří byli držiteli příslušných licencí na provoz linkové osobní dopravy zahrnuté do základní dopravní obslužnosti, jinou možnost, než v souladu s § 19 odst.

3 zákona o silniční dopravě uzavřít smlouvu o závazku veřejné služby s příslušnými dopravci, v daném případě tedy se žalobcem.

Tento názor nelze zvrátit ani poukazem na případnou smluvní autonomii zúčastněné osoby, pokud jde o to, zda a s kým uzavře smlouvu o závazku veřejné služby dle § 19 zákona o silniční dopravě, neboť právě takové pojetí smluvní autonomie odporuje zásadě legality. Otázka případné autonomie zúčastněné osoby v tom, zda vůbec je povinna uzavřít s dopravcem za účelem zajištění základní dopravní obslužnosti smlouvu dle § 19 zákona o silniční dopravě v situaci, kdy zastupitelstvo zúčastněné osoby schválilo rozsah základní dopravní obslužnosti a zúčastněná osoba si je vědoma toho, že zajištění předmětného rozsahu základní dopravní obslužnosti se neobejde bez úhrady prokazatelné ztráty dopravci, pak jde přímo proti smyslu a účelu příslušných ustanovení zákona o silniční dopravě, která upravují zajišťování základní dopravní obslužnosti, a zcela přehlíží výslovné znění § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, které kraji výslovně ukládá zajištění základní dopravní obslužnosti formou uzavření příslušné smlouvy s dopravcem.

Závěr o povinnosti zúčastněné osoby uzavřít s žalobcem smlouvu dle § 19 zákona o silniční dopravě, resp. její dodatek, nemůže dle žalobce zpochybnit ani poukaz na povinnost zúčastněné osoby nakládat účelně a hospodárně s veřejnými prostředky. Splnění této povinnosti totiž zajišťuje přímo institut úhrady prokazatelné ztráty, prostřednictvím kterého je dopravci hrazen vždy pouze součet účelně a hospodárně vynaložených prokazatelných nákladů a přiměřeného zisku snížený o tržby získané dopravcem v souvislosti se zajišťováním základní dopravní obslužnosti. V této souvislosti žalobcem upozornil též na § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě, ve kterém je zakotvena pravomoc dopravního úřadu k výkonu státního odborného dozoru, umožňujícího kontrolu finančních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti veřejnou linkovou dopravou z rozpočtu kraje, tedy i kontrolu účelnosti a hospodárnosti dopravcem vynakládaných nákladů i efektivitu výběru tržeb.

Žalobce uzavřel, že s ohledem na výše uvedené argumenty nepřestala dle jeho názoru smlouva v předmětných obdobích navzdory nezákonnému pokusu zúčastněné osoby o její vypovězení platit, pročež žalobci za předmětné období 2008 - 2010 náleží úhrada prokazatelné ztráty.

Dle Městského soudu v Praze jsou i právě uvedené žalobní námitky žalobce nedůvodné. Obdobně jako v případě posouzení vztahu zákona o silniční dopravě a nařízení 1191/69, též problematikou zákonnosti neuzavření dodatku č. 10 smlouvy a jejího následného vypovězení ze strany zúčastněné osoby se již podrobně zabýval Nejvyšší správní soud, a to opět ve skutkově shodném případě shodného žalobce. Městský soud v Praze se ani v této otázce nehodlá od názoru Nejvyššího správního soudu odchýlit, níže proto cituje relevantní pasáže rozsudku č. j. 1 As 19/2013-130 ze dne 18. 7. 2013.

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku podrobně odůvodnil, „že **předmětná smlouva v článku IX. ve spojení s § 166 odst. 2 správního řádu umožňovala podání výpovědi bez uvedení důvodů. Ujednání článku IX. bylo dohodnuto svobodně oběma smluvními stranami, které při jeho sjednávání měly rovné postavení, a mohlo být použito volně jak žalobkyní, tak i Ústeckým krajem. Jeho použití bylo plně v dispozici a na zvážení té které strany smlouvy bez ohledu na důsledky, které takový akt vyvolá ve vztahu ke straně druhé. Jestliže žalobkyně toto ustanovení pro sebe považuje nyní za nevýhodné (nebo dokonce nezákonné), měla se, jak správně podotkl městský soud, zasadit o jeho změnu a např. požadovat zakotvení výpovědi jen z určitých předem daných důvodů. Pak by bylo zcela na místě, aby správní orgán i správní soud naplnění takového výpovědního důvodu Ústeckým krajem zkoumaly. Jestliže lze ovšem smlouvu vypovědět bezdůvodně, není zde v zásadě dán**

žádný prostor pro zkoumání naplnění výpovědních důvodů, a tím méně i tvrzených pohnutek a motivů Ústeckého kraje.

[...]

Žalobkyně v další námitce poukazuje na nesprávnou aplikaci § 166 odst. 2 správního řádu, neboť ten neupravuje výpovědní důvody veřejnoprávní smlouvy a takové důvody by musely být stanoveny výslovně zákonem. Předmětné ustanovení zní následovně: Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta. Zákonodárce tak stanoví tři podmínky: 1) písemná forma výpovědi, 2) dohoda o výpovědi ve smlouvě, 3) dohoda o výpovědní lhůtě. Z ustanovení jednoznačně plyne vůle zákonodárce ponechat případnou výpověď veřejnoprávní smlouvy a její podmínky na vůli smluvních stran (srov. k tomu důvodovou zprávu k vládnímu návrhu správního řádu, která k totožnému ustanovení § 149 odst. 2 konstatovala, že „[z]měna a výpověď veřejnoprávní smlouvy probíhá na základě shodné vůle či dohody ve smlouvě předem obsažené“; tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz). Dohoda o výpovědi předvídaná zákonodárcem v sobě přitom obsahuje též možnost sjednat výpovědní důvody nebo smluvit možnost výpovědi bez udání důvodů. Bude-li současně splněna písemná forma a ve smlouvě stanovena výpovědní doba, jsou zákonné podmínky výpovědi veřejnoprávní smlouvy splněny. Lze proto dospět k závěru, že správní řád výpovědní důvody veřejnoprávní smlouvy neupravuje jednoduše proto, že jejich sjednání ponechává na vůli smluvních stran. Z toho pak plyne, že výpověď veřejnoprávní smlouvy lze sjednat jak s uvedením důvodů, tak i bez nich.

Na rozdíl od žalobkyně v tomto výkladu Nejvyšší správní soud nespatřuje porušení zásady libovůle, neboť ke sjednání výpovědi (a jejích případných důvodů) je třeba souhlasné vůle obou smluvních stran (výpověď a výpovědní důvod nemohou být stanoveny jednostranně a libovolně jen jednou smluvní stranou). Rovněž se nejedná o porušení zásady legality. Tu je třeba poznamenat, že žalobkyně tuto zásadu vykládá velmi formalistickým a rigidním způsobem, podle něž by správní orgán fakticky nemohl činit vůbec nic, co není výslovně obsaženo v zákoně (ve svém důsledku by doktrína uplatňovaná žalobkyní nutně vedla k popření institutu správního uvážení a neurčitých pojmů užívaných v zákonech). **Zásada legality je v případě § 166 odst. 2 správního řádu naplněna právě tím, že zákonodárce výslovně umožnil sjednání výpovědi a k dohodě o jejích podrobnostech zmocnil smluvní strany (včetně strany – správního orgánu).** Je možné oprávněně předpokládat, že kdyby zákonodárce chtěl otázku výpovědních důvodů veřejnoprávní smlouvy upravit rigidněji (tak, jak to požaduje žalobkyně), nepochybně by zvolil zcela jiný text § 166 odst. 2 správního řádu, resp. jej vhodně doplnil např. o podmínku, že veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen z důvodů stanovených ve zvláštním zákoně. Důraz na dohodu stran v zákonném textu však přesvědčivě hovoří pro možnost sjednání výpovědních důvodů smluvními stranami, resp. pro sjednání výpovědi bez povinnosti naplnění konkrétního výpovědního důvodu. V tomto ohledu neobstojí obecné tvrzení, že správní orgán je oprávněn činit jen to, co je zákonem dovoleno: jednak žalobkyně zapomíná, že se nejedná jen o výlučnou činnost správního orgánu (jde o dohodu), jednak zde správní řád ke sjednání výpovědi bez uvedení důvodů smluvní strany zmocňuje.

Uvádí-li žalobkyně, že považuje § 159 odst. 2 a 3 správního řádu za doplnění § 166 odst. 2 téhož zákona ve vztahu k výpovědním důvodům, neuvádí, jak k tomuto závěru dospěla. Žalobkyně se tím patrně snaží naznačit, že ustanovení § 159 odst. 2 a 3 vylučují sjednání výpovědi veřejnoprávní smlouvy bez udání důvodů. To ovšem z těchto ustanovení konkretizujících základní zásady činnosti správních orgánů v oblasti veřejnoprávních smluv dovodit nelze, a takový výklad by šel zjevně proti textu § 166 odst. 2 správního řádu.

Žalobkyně konkrétně uvádí, že sjednáním výpovědi bez udání důvodů dochází k obcházení § 170 ve spojení s § 2 správního řádu, neboť umožňuje bezbřehé uplatnění libovůle vůči žalobkyni jako soukromoprávní straně veřejnoprávní smlouvy. Tato argumentace žalobkyně je od základu mylná: strany veřejnoprávní smlouvy jsou si rovny při jejím sjednávání i jejích změnách a ukončení. Jestliže si strany svobodně sjednají možnost veřejnoprávní smlouvu vypovědět bez udání důvodů, nelze pak vážně tvrdit, že využití tohoto práva jednou ze stran se rovná uplatnění libovůle. Jinými slovy je-li výpověď smlouvy bez udání důvodů sjednána, nemůže pojmově k uplatnění libovůle dojít, a tím spíše ani k obcházení zákazu libovůle.

[...]

Dále k tvrzením žalobkyně, že Ústecký kraj může ovlivnit výši předběžného odborného odhadu jen nepřímo v rámci rozhodování zastupitelstva o rozsahu základní dopravní obslužnosti, případně může podat podnět dopravnímu úřadu k provedení kontroly, soud konstatuje, že tyto možnosti Ústecký kraj samozřejmě má, nicméně ty nijak nelimitují jeho právo odmítnout žalobkyni předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Toto jeho právo vychází jednak z žalobkyni výslovně zmiňované zákonné povinnosti kraje využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti (§ 17 odst. 1 krajského zřízení), jednak ze zákonného předpokladu, že smlouva o závazku veřejné služby je sjednávána a nikoliv autoritativně určována jednou či druhou její smluvní stranou (§ 19 odst. 3 silničního zákona). **Jak bylo výše uvedeno, žalobkyni nevzniká na základě udělené licence právo uzavřít smlouvu o závazku veřejné služby a stejně tak nevzniká kraji povinnost takovou smlouvu uzavřít s žalobkyní. Tuto povinnost (jakýsi smluvní přímus) nelze dovodit ani z jiných ustanovení silničního zákona.** Ústecký kraj tedy sice má zákonnou povinnost zajistit základní dopravní obslužnost svého území, avšak s kým smlouvy za tímto účelem uzavře je již dáno na jeho vůli. Přistoupit na argumentaci žalobkyně by v konečném důsledku znamenalo posunout kraj do role podepisovatele smlouvy a jakéhosi inkasního místa žalobkyně bez vlastní vůle a pravomoci.

Podle žalobkyně je neakceptace či hodnocení předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty Ústeckým krajem v rozporu se zásadou legality a zásadou zákazu libovůle či svévole: silniční zákon nestanoví žádná kritéria, podle nichž by Ústecký kraj mohl výši odhadu posoudit. Navíc podle § 19b odst. 3 předkládá předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty dopravce; zákon tedy s žádnou aktivitou ze strany Ústeckého kraje nepočítá a její připuštění by bylo v rozporu s účelem silničního zákona, jímž je kontinuální zajištění dopravní obslužnosti. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na přílehlavé závěry vyslovené již v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012 – 53, publikovaném pod č. 2656/2012 Sb. NSS: „Smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě mohla stejně jako každá jiná smlouva vzniknout jen na základě konsensu stran o celém jejím obsahu. To platí též ve vztahu k předběžnému odbornému odhadu prokazatelné ztráty. (...) **za výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty je sice odpovědný dopravce, specifická smluvní povaha tohoto odhadu jako součásti smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě ovšem nevyklučuje (a dokonce připouští), aby kraj předem deklaroval podmínky, za nichž je připraven uzavřít smlouvu o závazku veřejné služby, a to včetně pro něj akceptovatelné výše předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty.** Může-li totiž kraj uzavření smlouvy odmítnout pro nevyhovující výši předběžného odborného odhadu, jistě mu nelze ani bránit, aby důvody pro neuzavření smlouvy deklaroval předem, byť tak učiní ve formě pro zájemce závazné. Nutit kraj k opaku by bylo krajně neefektivní a naprosto iracionální.“

Skutečnost, že silniční zákon nestanoví Ústeckému kraji kritéria, podle nichž by měl posuzovat výši předběžného odborného odhadu, nijak nepopírá vlastní právní subjektivitu

kraje, jeho schopnost se rozhodnout a posoudit, zda je schopen dodržovat závazky z veřejnoprávní smlouvy a zda jsou pro něj její podmínky akceptovatelné. Úvaha kraje o ekonomické únosnosti předběžného odborného odhadu z hlediska jeho vlastních možností navíc zjevně nevyžaduje žádná specifická kritéria, bez jejichž posouzení by se kraj dostal do střetu se zásadou zákazu libovůle či zásadou legality. V logice žalobkyně by nadto bylo zřejmě zcela v pořádku, pokud by kraj akceptoval pro něj likvidační předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty (neboť dle žalobkyně nemůže jinak) a následně by nebyl s to dodržet své závazky, což by mu bylo žalobkyní nepochybně důrazně vytýkáno. Absurdnost tohoto závěru netřeba podtrhovat. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že Ústecký kraj byl oprávněn předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty vypracovaný žalobkyní odmítnout, resp. příslušný dodatek č. 10 ke smlouvě pro nesouhlas s tímto odhadem nepodepsat. Povinnost podepsat smlouvu či její dodatek nijak neplyne ani z § 19 odst. 3 silničního zákona (žalobkyně zde zaměňuje obecnou povinnost kraje zajistit základní dopravní obslužnost svého území prostřednictvím smlouvy o závazku veřejné služby s konkrétní – neexistující – povinností Ústeckého kraje podepsat smlouvu či její dodatek právě s žalobkyní). Navíc z (neexistující) povinnosti dodatek uzavřít, není možné ani – jak to činí žalobkyně – žádným způsobem dovodit, že Ústecký kraj nebyl oprávněn smlouvu vůbec vypovědět.

Žalobkyně se v tomto ohledu dále dovolává rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2010, č. j. 44 Co 241/2009 – 562, a již citovaného usnesení zvláštního senátu. Usnesení zvláštního senátu podle názoru Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že sjednávání smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 a následujících silničního zákona je svázáno poměrně přísnou regulací, což je jeden z důvodů, který zvláštní senát vedl k charakteristice této smlouvy jako veřejnoprávní. Jakkoliv se však ohledně obsahu této veřejnoprávní smlouvy nelze dohodnout zcela svobodně, v rámci daných zákonných kritérií (případně kritérií daných podzákonnými právními předpisy) to možné je. Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, jak je popsán v § 2, 3 a 5 nařízení vlády č. 493/2004 Sb., obsahuje řadu proměnných, které se budou u jednotlivých dopravců v jednotlivých obdobích lišit. Nelze vycházet z toho, že výpočet provedený žalobkyní je jediný možný a může existovat dopravce, který za splnění podmínek uvedených v nařízení nabídne odhad nižší. Nejvyšší správní soud se i s ohledem na výše uvedenou argumentaci nemůže ztotožnit s tvrzením žalobkyně, že zvláštní senát vyloučil možnost Ústeckého kraje odmítnout předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty; tato otázka koneckonců ani nebyla a nemohla být předmětem řízení před zvláštním senátem.

Rozsudek Krajského soudu v Brně se týkal odvolacího řízení ve věci žaloby dopravce o náhradu škody proti Jihomoravskému kraji a České republice – Ministerstvu dopravy. Žalobce v tomto sporu měl uděleny licence na veřejnou linkovou dopravu s platností od roku 2000 do 31. 5. 2005, přičemž do měsíce června s ním byla každoměsíčně „zpětně“ uzavřena smlouva o závazku veřejné služby s úhradou ztrát z uskutečněné přepravy. Počínaje měsícem červencem již tyto smlouvy s dopravcem uzavírány nebyly a naopak byly uzavřeny s dopravcem jiným, kterému byly vydány licence na tytéž linky. Dopravce ale dál konal přepravu v nezměněném rozsahu a nesl její náklady, a z tohoto důvodu se domáhal náhrady škody. Krajský soud usoudil, že pasivně legitimovaným je pouze Česká republika – Ministerstvo dopravy, neboť Jihomoravský kraj zde jednal v přenesené působnosti. Věc je pak třeba posoudit podle zákona č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Ministerstvo dopravy se podle soudu mělo dopustit nesprávného úředního postupu při zajišťování státní správy v oblasti silniční dopravy a způsobit dopravci škodu spočívající v úbytku jmění v důsledku vykonávání nerentabilní dopravy jako povinnosti plynoucí mu z licence. Krajský

soud také vyložil příslušná ustanovení silničního zákona tak, že licence je pro dopravce *de facto* i *de iure* přístupem k dotaci, zakládá držiteli výlučné a legitimní očekávání jejího použití státem a nárok na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby.

Nejvyšší správní soud k tomuto rozsudku nejprve zdůrazňuje, že názor v něm uvedený je ve zjevném rozporu s dosavadní konstantní judikaturou zdejšího soudu a že i s ohledem na argumentaci uvedenou výše před ní nemůže obstát. **Udělení licence nezakládá jejímu držiteli žádný nárok ani legitimní očekávání na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby.** Dále pak je tento rozsudek vnitřně rozporný, když na s. 3 uvádí, že licence zakládá nárok na dotaci (uzavření smlouvy), na s. 4 až 5 konstatuje, že dopravce na dotaci (uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) nárok neměl, aby pak opět na s. 5 dole konstatoval, že dopravní úřad měl povinnost s dopravcem takovou smlouvu uzavřít. S přihlédnutím k tomu, že právní názor vyslovený v rozsudku civilního odvolacího krajského soudu není ani formálně pro rozhodování Nejvyššího správního soudu závazný, neshledal kasační soud důvod pro přehodnocení svých názorů výše uvedených a i tuto námitku považuje za nedůvodnou.

Žalobkyně též tvrdí, že účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky v oblasti zajišťování základní dopravní obslužnosti je dosahováno prostřednictvím zákonné regulace výše prokazatelné ztráty. S tím samozřejmě Nejvyšší správní soud souhlasí: zákonná i podzákonná úprava prokazatelné ztráty svědčí o snaze zamezit plýtvání veřejnými prostředky při zajišťování základní dopravní obslužnosti území kraje. Nicméně, jak bylo uvedeno výše [...], v rámci mantinelů stanovených těmito předpisy se mohou smluvní strany volně pohybovat; dovozovat z právní regulace prokazatelné ztráty nemožnost kraje odmítnout návrh předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty či odmítnout uzavření celé veřejnoprávní smlouvy zjevně nelze. S právem kraje nepřistoupit na žalobkyní předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pak nijak nesouvisí tvrzená skutečnost, že žalobkyně spadá pod institut sektorového zadavatele veřejných zakázek. Stejně toto oprávnění kraje nezpochybňuje kontrolní pravomoc dopravního úřadu: jak plyne z § 19b odst. 4 silničního zákona a z § 8 nařízení vlády č. 493/2004 Sb., dopravní úřad zaměřuje svoji kontrolu na správnost dokladů a výpočtů provedených dopravcem (žalobkyní). Podnět dopravnímu úřadu by tak připadal v úvahu tehdy, měl-li by kraj pochyby o správnosti vstupních dokladů či provedených výpočtů. Pokud jsou však podmínky nařízení vlády dopravcem splněny a kraj zvažuje, zda je pro něj smlouva výhodná a zda dokáže dostát svým závazkům z ní, pak se kontrolní pravomoc dopravního úřadu nijak neuplatňuje a uvážení kraje o akceptaci předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty touto pravomocí není nijak dotčeno. **Jinými slovy kontrolní činnost dopravního úřadu nenahrazuje ani nelimituje vlastní svobodnou vůli kraje vstupovat či nevstupovat do smluvních vztahů s dopravci.**

[...]

Žalobkyně též namítala, že Ústecký kraj svým jednáním porušil pokojný stav [...]. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že **za narušení pokojného stavu lze stěží považovat výpověď smlouvy Ústeckým krajem, byla-li tato výpověď v souladu se zákonem, stejně jako předpoklad Ústeckého kraje, že bude s žalobkyní uzavřena smlouva o závazku veřejné služby za obdobných podmínek jako v předchozích letech** (což žalobkyně dosti nepřipadně označuje za ultimativní nátlak).

Dle názoru Městského soudu v Praze je citované rozhodnutí ve vztahu k argumentaci žalobce v nyní posuzované věci natolik přiléhavé, že případná snaha o rekapitulaci v něm uvedených závěrů a jejich vztažení na případ žalobce by do věci nemohlo vnést více světla. To je ostatně dáno skutečností, že citovaný rozsudek představuje (jak již bylo zmíněno) rozhodnutí ve skutkově shodném případě, v němž shodný žalobce zjevně použil shodnou

argumentaci. Městský soud tak jen zcela stručně shrne, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu není ustanovení smlouvy o závazku veřejné služby, umožňující – jako tomu bylo v daném případě – oběma stranám smlouvu bez udání důvodu vypovědět, nezákonné, a tudíž výpověď předmětné smlouvy ze strany zúčastněné osoby byla zákonná a platná. Žalobci nesvědčí legitimní očekávání existence platné smlouvy o závazku veřejné služby po dobu platnosti jeho licence na provozování linkové osobní dopravy zahrnuté do základní dopravní obslužnosti, a zúčastněná osoba nebyla ani z jiných důvodů povinna přijmout dodatek č. 10 smlouvy v žalobcem navrhovaném znění, příp. uzavřít smlouvu novou. Provozoval-li tedy žalobce veřejnou linkovou dopravu na území zúčastněné osoby v letech 2008-2010 aniž by měl uzavřenou smlouvu o závazku veřejné služby, činil tak na základě povinností plynoucích mu z licence, kterou se dobrovolně rozhodl si ponechat, která však nezakládala právo na úhradu prokazatelné ztráty.

*f) Nezákonnost výroku o eventuálním nároku na vyrovnání prokazatelné ztráty
v důsledku poskytování slev na žákovské jízdné*

V rámci řízení před žalovaným se žalobce eventuálně domáhal částky ve výši 44 291 866,40 Kč s příslušenstvím jakožto nároku na vyrovnání z titulu plnění tarifního závazku ve smyslu čl. 11 nařízení 1191/69 v letech 2008 a 2009. Oprávněnost tohoto nároku žalobce zdůvodnil tak, že poskytováním slev na žákovské jízdné plnil závazek tarifu dle čl. 2 odst. 5 nařízení 1191/69. K uvedené částce pak žalobce dospěl tak, že porovnal plnění, která mu byla vyplacena podle smluv ze dne 31. 1. 2008 a 28. 1. 2009 o úhradě prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním žákovského jízdného, s výší plnění, na které měl mít nárok na základě výpočtu dle zmíněného čl. 11 nařízení 1191/69.

Žalovaný odůvodnil zamítnutí eventuálního nároku na prvním místě poukazem na skutečnost, že dotčené smlouvy o úhradě prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním žákovského jízdného obsahovaly vlastní kalkulaci úhrady prokazatelné ztráty, která byla žalobci v příslušné výši také uhrazena (a žalobce ani netvrdil opak). Žalobce dle názoru žalovaného poskytováním slev na žákovské jízdné neplnil závazek tarifu ve smyslu nařízení čl. 1191/69, a neměl tudíž ani nárok na vyrovnání plnění dle výpočtu uvedeného v čl. 11 nařízení.

Dle čl. 2 odst. 5 se tarifním závazkem rozuměl jakýkoli závazek dopravního podniku uplatňovat, zejména pro určité kategorie cestujících, kategorie zboží nebo dopravní trasy, úředně stanovené nebo schválení sazby odporující obchodním zájmům podniku, které plynou z uložení nebo odmítnutí úpravy zvláštních tarifních opatření. Žalobce byl na základě uvedeného ustanovení přesvědčen, že v případě slev na žákovské jízdné se jednalo o tarifní závazek uložený cenovými výměry Ministerstva financí (č. 1/2008 a 1/2009). Žalovaný však upozorňuje na druhý pododstavec čl. 2 odst. 5 nařízení 1191/69, dle něhož se výše uvedený první pododstavec tohoto ustanovení nevztahoval na závazky vyplývající z obecných opatření cenové politiky uplatňované na veškeré hospodářské činnosti nebo opatření přijatá pro přepravní sazby a podmínky obecně s ohledem na organizaci dopravního trhu nebo jeho části. Žalovaný byl přitom přesvědčen, že usměrňovaná cena jízdného je právě příkladem přepravní sazby, která je uplatňována obecně za účelem regulace přepravního trhu, neboť se vztahuje na všechny dotčené dopravce. V této souvislosti žalovaný doplnil, že cenový výměr Ministerstva financí nelze ani považovat za rozhodnutí o uložení konkrétního závazku konkrétnímu dopravci dle čl. 2 nařízení 1191/69, neboť se jedná o normativní, a nikoli vykonatelný individuální správní akt. V souvislosti s otázkou vzniku tarifního závazku pak žalovaný odkázal na své závěry ohledně vztahu zákona o silniční dopravě a nařízení 1191/69, především pak na závěr, dle kterého uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby (a tedy ani

uzavřením smlouvy o úhradě prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním žákovského jízdného) nemohl vzniknout závazek veřejné služby dle čl. 2 nařízení, tím méně pak tarifní závazek dle čl. 2 odst. 5 nařízení.

Žalobce nejprve upozornil, že byť smlouvy o úhradě prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním žákovského jízdného obsahovaly vlastní kalkulaci, zároveň v čl. 7 odst. 3 obsahovaly také odkaz na nařízení 1191/69, pročez by se v případě splnění podmínek mohl výpočet vyrovnání finančních břemen (úhrady prokazatelné ztráty) dle čl. 11 nařízení 1191/69 uplatnit.

Žalobce dále nesouhlasil s názorem žalovaného, že k uložení tarifního závazku (potažmo závazku veřejné služby) může dojít pouze prostřednictvím správního aktu, a podobně jako v případě § 18 zákona o silniční dopravě [viz část rozsudku nadepsanou písmenem b)] se domníval, že k uložení závazku může dojít též obecnou právní normou, která je následně konkretizována a individualizována rozhodnutím o udělení licence. Žalobce se s žalovaným neshodl ani ohledně vztahu mezi nařízením 1191/69 a cenovým výměry Ministerstva financí. Žalovaný měl totiž přehlédnout, že vedle obecných cenových opatření upravují cenové výměry také povinnosti dopravce ve vztahu k určitým kategoriím cestujících. Cenový výměr tak ve spojení se zákonem o cenách ukládá každému dopravci, který provozuje veřejnou linkovou dopravu, uplatňovat zejména pro určité kategorie cestujících úředně stanovené nebo schválené sazby odporující obchodním zájmům podniku, zcela v souladu s čl. 2 odst. 5 nařízení 1191/69. Účelem druhého pododstavce čl. 2 odst. 5 nařízení 1191/69 je dle žalobce vyloučit z definice tarifního závazku ta opatření, která se týkají obecně všech cestujících, nikoli opatření, která se vztahují obecně na všechny dopravce.

Městský soud v Praze uvedenou žalobní námitku neshledal důvodnou. Žalovanému je totiž především třeba [s ohledem na závěry vyjádřené v části rozsudku nadepsané písmenem b)] přisvědčit ohledně výkladu možnosti uložení závazku tarifu. K němu nemůže dojít obecným právním předpisem a následnou konkretizací prostřednictvím rozhodnutí o udělení licence, jak se mylně domnívá žalobce. K uložení závazku tarifu (resp. závazku veřejné služby) musí totiž dojít rozhodnutím orgánu členského státu, nikoli obecným cenovým předpisem či smlouvou o úhradě prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním žákovského jízdného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 97/2015-164 ze dne 2. 12. 2015).

Lichá je však také argumentace žalobce ohledně interpretace čl. 2 odst. 5 nařízení 1191/69. Žalobcův výklad, dle něhož by druhý pododstavec tohoto ustanovení vylučoval z definice tarifního závazku pouze opatření týkající se obecně všech cestujících, by uvedený pododstavec činil v podstatě redundantním. Jeho smyslem je totiž stanovit právě to, které sazby stanovené (zejména) pro určité kategorie cestujících, kategorie zboží nebo dopravní trasy nejsou závazkem tarifu, protože vyplývají z obecných opatření cenové politiky ve vztahu k přepravním sazbám za účelem regulace dopravního trhu. Dle názoru Městského soudu v Praze je takovouto sazbou, která je druhým pododstavcem vyloučena z definice tarifního závazku, nepochybně též zlevněné žákovské jízdné dle cenového výměru Ministerstva financí.

S ohledem na výše uvedené soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok II. o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Výrok III. o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

P o u ě n í : Proti 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 nejbližší 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.

V Praze dne 21. června 2017

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová