



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL. M. a JUDr. Pavla Vacka v právní věci žalobce: **V. a.s.**, IČ ■■■, se sídlem ■■■, zastoupená JUDr. Michalem Říhou, advokátem se sídlem Ke Klimentce 2186/15, 150 00 Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti: **Město Česká Lípa**, se sídlem T. M. Masaryka 1, 470 01 Česká Lípa, zastoupené JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D, advokátem se sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2013, čj. KULK 17825/2013,

**t a k t o :**

- I. Žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 18. 3. 2013, čj. KULK 17825/2013, s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků n e m á p r á v o na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení n e m á p r á v o na náhradu nákladů řízení.**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Shora označeným rozhodnutím žalovaný rozhodl podle § 141 odst. 7 správního řádu, že žalobní návrh žalobce (ve správním řízení navrhovatele) o uložení povinnosti osobě zúčastněné (ve správním řízení odpůrci) zaplatit žalobci částku 1.192.616,65 Kč s příslušenstvím se zamítá. Podle § 141 odst. 11 správního řádu, pak bylo žalobci uloženo, aby do 30 dnů po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí uhradil osobě zúčastněné náhradu potřebných nákladů ve výši 3.600 Kč a náhradu za DPH.

[2] Žalovaný odůvodnil, že dne 15. 2. 2012 obdržel návrh žalobce na zahájení sporného řízení proti osobě zúčastněné týkající se nároku žalobce na zaplacení částky 1.192.616,65 Kč

s příslušenstvím po osobě zúčastněné, coby doplatku úhrady prokazatelné ztráty v městské autobusové dopravě za rok 2008. Základem tohoto návrhu je Smlouva o závazku služby k zajištění ostatní dopravní obslužnosti Města Česká Lípa podle § 19c zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, (dále též jen „Smlouva o ZVS“) uzavřená mezi žalobcem a osobou zúčastněnou dne 1. 3. 2002.

[3] Žalovaný poukázal na rozhodnutí Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „Zvláštní senát“) ze dne 8. 3. 2012, čj. Konf 5/2012 - 11 (veškerá zde zmíněna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i Zvláštního senátu jsou dostupná na internetové adrese [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), jímž byl řešen mezi tímž žalobcem i osobou zúčastněnou v totožném sporu lišícím se jen rokem, za který byl doplatek za prokazatelnou ztrátu požadován, kompetenční spor mezi žalovaným a Okresním soudem v České Lípě. Podle žalovaného je pro nynější spor podstatné, co uvedl Zvláštní senát ke konci svého rozhodnutí, a to: *„Bude-li ke dni rozhodování správního orgánu existovat již pravomocný rozsudek soudů v občanském soudním řízení zabývající se otázkou platnosti předmětné smlouvy, měl by správní orgán takové rozhodnutí nepochybně zohlednit (§ 57 správního řádu) při současném respektování zákonných požadavků na přezkum veřejnoprávních smluv vymezených správním řádem (§ 165 odst. 7 ve spojení zejm. s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu).“*

[4] Žalovaný proto při posuzování nároku žalobce přihlédl ke skutečnosti, že v civilním řízení – rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 4. 12. 2012, čj. 29 Co 393/2009 - 527 – byla Smlouva o ZVS označena za neplatnou, a proto návrh žalobce zamítl. Podle žalovaného totiž není žádoucí, aby platnost Smlouvy o ZVS znovu posuzoval, když byl učiněn jednoznačný a pravomocný závěr ze strany příslušného soudního orgánu. Z toho důvodu žalovaný označil za bezpředmětná dřívější rozhodnutí Ministerstva dopravy, která se k platnosti Smlouvy o ZVS vyjadřovala odlišně. Nemohl ani přihlédnout ke svému vlastnímu závěru učiněnému v řízení OD 921/2009 (šlo o nárok osoby zúčastněné vůči žalobci o vydání bezdůvodného obohacení ve výši 70.499.883,05 Kč), neboť meritorní rozhodnutí žalovaného bylo následně rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 4. 4. 2012, čj. 59 A 2/2011 - 113, označeno jako nicotné. Kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu přitom byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta.

[5] Žalovaný odmítl odkaz na usnesení Zvláštního senátu sp. zn. Konf 31/2007, neboť v případě sporu mezi dopravcem a krajem se jednalo o situaci, kdy bylo možno nahradit uzavření smlouvy vrchnostenským rozhodnutím. Zajišťování ostatní dopravní obslužnosti městskou autobusovou dopravou není pro obce zákonnou povinností. Proto se žalovaný řídí pravomocným rozhodnutím soudu o neplatnosti smlouvy relevantním pro předmětné řízení, nikoliv usnesením Zvláštního senátu sp. zn. Konf 31/2007. V daném případě se jedná o odlišné postavení smluvních stran.

[6] Žalovaný rovněž odmítl argument žalobce, že je obtížné zajistit povinnou náležitost Smlouvy o ZVS v podobě přílohy obsahující údaje o prokazatelné ztrátě pro celé období plnění a že literu příslušného zákona bylo možno naplnit i tak, že by mělo být možno zapracovávat změny v průběhu trvání smlouvy. Žalovaný poukázal na to, že od počátku Smlouvy o ZVS daná náležitost nebyla v pořádku. Žalobce tak nemohl legitimně očekávat, že bude ze strany osoby zúčastněné automaticky akceptováno dodatečné předkládání

prokazatelné ztráty až v průběhu plnění Smlouvy o ZVS, neboť se jednalo o povinnou náležitost smlouvy samotné.

[7] Podle žalovaného nelze souhlasit ani s tím, že závazek veřejné služby fakticky vzniká právní mocí příslušné licence k provozování jednotlivých linek městské autobusové dopravy vydané příslušným dopravním úřadem a že lze i pro předmětné řízení aplikovat závěry Zvláštního senátu z řízení sp. zn. Konf 33/2007. Žalovaný zdůraznil rozdíl mezi dopravní obsluhností, jejíž zajištění je zákonnou povinností krajů, a tzv. ostatní dopravní obsluhností, jejíž zajištění je, resp. bylo záležitostí dobrovolnou. Nejedná se o žádnou „vrchnostenskou pravomoc“, o níž se opírá argumentace v řízení sp. zn. Konf 33/2007. Žalovaný také nesouhlasí s tvrzením žalobce, že i v případě schvalování jízdního řádu se jedná o projev „autoritativního rozhodnutí objednatele závazku veřejné služby“, neboť správní schválení jízdního řádu je záležitost značně formální, kdy jediným účastníkem řízení je pouze dopravce. Příslušný dopravní úřad je v postavení nezávislém (v přenesené působnosti státní správy) na orgánu uzavírajícím závazek veřejné služby (osoba zúčastněná) a posuzuje pouze soulad předloženého jízdního řádu s platnou licencí linky a příslušnou vyhláškou. Z plného rozsahu licencí a jízdních řádů městské autobusové dopravy nevyplývá, že se vždy jednalo o závazek veřejné služby výhradně ve prospěch osoby zúčastněné. V daném období existoval u příslušného souboru linek městské autobusové dopravy minimálně jeden další smluvní vztah se závazkem veřejné služby ve prospěch Libereckého kraje a nelze vyloučit, že takových smluvních závazkových vztahů bylo více. Žalobce účelově směšuje správní akty vykonávané v rámci přenesené působnosti státní správy a záležitosti řešené v působnosti samostatné.

[8] Podle žalovaného bez platné Smlouvy o ZVS nelze existenci závazku veřejné služby v městské autobusové dopravě vůči osobě zúčastněné, a tudíž i povinnosti hradit v rámci tohoto závazku vzniklé ztráty dopravce, doložit pouze na základě vydaných licencí a schválených jízdních řádů. Pokud žalobce službu provozoval, aniž by ji měl podloženou platnou Smlouvou o ZVS či alespoň platnými objednávkami, jednal tím v rozporu s odpovědností za hospodárný způsob spravování svěřeného majetku tak, aby na ní nevznikla škoda. Svým počínáním se tak uvedl do rizika, že mu jím vykonávané služby nemusí být plně uhrazeny. To, zda tím zároveň mohlo vzniknout na straně žalobce či osoby zúčastněné bezdůvodné obohacení, je na posouzení soudu v probíhajícím řízení před Okresním soudem v České Lípě pod. sp. zn. 13 C 203/2007.

## II. Žaloba

[9] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce včas podanou žalobou. V ní konstatuje, že se návrhem v rámci sporného správního řízení domáhal uložení povinnosti osobě zúčastněné (objednateli) zaplatit žalobci částku 1.192.616,65 Kč s příslušenstvím, a to v souvislosti s jím provozovanou městskou autobusovou dopravou v České Lípě coby prokazatelné ztráty za období roku 2008.

[10] Žalobce odmítá, že by žalovaný byl vázán rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 4. 12. 2012, čj. 29 Co 393/2009 - 527, neboť není součástí soudní soustavy, rozhodnutí ve správním řízení činí samostatně, sám také vede řízení, není vázán rozhodnutím soudu v jiné, byť obsahově totožné věci. Je-li v tomto jiném soudním řízení řešena otázka, kterou správní orgán považuje za předběžnou pro své vlastní správní

rozhodnutí, může na jejím základě činit své závěry, ale není pravdou, že by na takové posouzení musel slepě odkazovat. Žalobce následně odkázal na několik rozhodnutí a stanovisek Ministerstva dopravy, jakož i na rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2010, čj. OD 921/2009-76//99.9.1/Ls, podle kterých je Smlouva o ZVS platná. Tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí označil Smlouvu o ZVS za neplatnou, porušil zásadu předvídatelnosti, kontinuity rozhodování a legitimního očekávání účastníků řízení.

[11] Žalobce rovněž zdůrazňuje, že podstatnými náležitostmi právního úkonu se rozumí takové části obsahu, které právní úkon charakterizují. Takovými složkami jsou zejména určení základních práv a povinností ze smlouvy a identifikace jejího předmětu. Žalobce zpochybňuje, že by existence předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty za celé období, na které se závazek veřejné služby uzavírá, byl opravdu podstatnou náležitostí smlouvy, bez níž by nebylo možné smlouvu právně identifikovat a označit práva a povinnosti zavazujících se subjektů. Podle žalobce ostatně povinnost předložit předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty na celé období ve skutečnosti ani nelze splnit. V uzavřené Smlouvě o ZVS je stanoven způsob výpočtu předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty tak, jak stanoví vyhláška č. 50/1998 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné linkové osobní dopravě, proto nelze ustanovení o výpočtu považovat za neurčité. Žalobce se opakovaně dovolává ochrany dobré víry, když Ministerstvo dopravy opakovaně nepovažovalo nedostatek smlouvy za vadu způsobující její neplatnost.

[12] Žalobce dále namítá, že i kdyby Smlouva o ZVS byla neplatná, je nárok na doplatek poskytnuté přepravní služby důvodný, neboť podstatné pro tyto nároky je to, že nárok nevzniká okamžikem vzniku závazku veřejné služby, nýbrž právní mocí příslušné licence. Obsah vztahu závazku veřejné služby je dostatečně vymezen licencemi a k nim náležejícími jízdními řády. Konkrétní výše plnění plyne z výpočtu, který je stanoven právním předpisem, o jeho výši tak není sporu. Žalobce je toho názoru, že závazek veřejné služby byl založen i bez smlouvy na základě správních rozhodnutí. I v takovém případě se jedná o veřejnoprávní vztah žalobce a osoby zúčastněné.

[13] Názor žalobce, že i bez platné Smlouvy o ZVS měla osoba zúčastněná povinnost hradit žalobci prokazatelnou ztrátu, má být podepřen i odbornou literaturou – Ondruš, R., Vytopil, P.,: Povinnosti objednatele ze závazku veřejné služby hradit dopravci prokazatelnou ztrátu a povinnosti statutárních orgánů dopravce ve vztahu ke správě majetku společnosti, z které vyplývá, že *„tam, kde neexistuje smlouva o závazku veřejné služby, je dopravce povinen vymáhat úhradu prokazatelné ztráty ve výši stanovené výpočtem dle nař. vlády č. 493/2004 Sb., kdy byl odběratelem služby, a to ve sporném řízení dle správního řádu. Dopravce je oprávněn fakturovat zálohy na náhradu prokazatelné ztráty z provozu MHD od odběratele této služby i v případě, kdy není smlouva o závazku veřejné služby uzavřena“*.

[14] Žalobce je dále toho názoru, že nárok dopravce na úhradu za provozovanou službu vyplývá v té části, která případně není kryta veřejnoprávní smlouvou, přímo z nařízení ES č. 1191/69, které umožňuje založit, zachovat nebo zrušit závazek veřejné služby. Žalobce se rovněž dovolává principu přímé vykonatelnosti nařízení ES č. 1191/69, tedy že v případě odchylné úpravy od úpravy vnitrostátní má evropská úprava přednost.

### III. Vyjádření žalovaného

[15] Žalovaný ve svém vyjádření trvá na správnosti svého postupu a závěrech obsažených v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Za nejpodstatnější považuje pravomocný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 4. 12. 2012, čj. 29 Co 393/2009 - 527, kterým byl potvrzen mezitímní rozsudek Okresního soudu v České Lípě ze dne 20. 4. 2009, čj. 13 C 203/2007 - 288, kterým došlo k potvrzení neplatnosti Smlouvy o ZVS k zajištění ostatní dopravní obslužnosti Města Česká Lípa ze dne 1. 3. 2002. Krajskému úřadu není známo, že by tento pravomocný rozsudek byl nějakým následným pravomocným aktem zrušen.

### IV. Replika žalobce

[16] Žalobce ve své replice poukazuje na to, že vyjádření žalovaného je velmi kusé, bez bližších souvislostí, jen zcela mechanicky odkazuje na konkrétní rozsudek civilního soudu, který ovšem pro ni vůbec není závazný. Žalovaný zcela ignoruje žalobcovy námitky v tom smyslu, že k danému sporu v civilní rovině Okresní soud v České Lípě a také zdejší soud jako soud odvolací popřely svou pravomoc a tato jejich rozhodnutí nebyla nikdy nikým zrušena. Navíc v této věci bylo vydáno rozhodnutí Zvláštního senátu, který určil, že příslušný k rozhodnutí sporu je žalovaný ve sporném správním řízení. Je třeba připomenout, že zdejším soudem bylo vyhověno správní žalobě na nečinnost, kdy zdejší soud uložil žalovanému rozhodnout meritorně návrhu ve sporném správním řízení ve lhůtě 30 dní. Jedinou obranou žalovaného je pouhé tvrzení, že veřejnoprávní smlouva, z níž je nárok odvozen, je neplatná.

[17] Žalovaný upozorňuje, že i v případě neplatné veřejnoprávní smlouvy je správní orgán povinen uplatněný nárok projednat a o něm meritorně rozhodnout. Odkaz na veřejnoprávní vztahy vymezuje charakter sporu tak, aby bylo možno určit orgán, který je příslušným k jeho rozhodnutí. Žalovaný, ač sám se závěry o neplatnosti smlouvy nesouhlasí, se ztotožňuje se závěrem civilního soudu o neplatnosti veřejnoprávní smlouvy.

[18] Žalovaný nepochopil, že žalobce a osoba zúčastněná jsou ve zcela opačných pozicích. Objednatel služby tvrdil, že smlouva je neplatná, proto nárok, který uplatňuje, je bezdůvodným obohacením a spor má rozhodnout civilní soud. Oproti tomu žalobce tvrdí, že má nárok pramenící z veřejnoprávního vztahu s objednatelem. Je přitom lhostejné, zda tento nárok vyplývá z platně uzavřené veřejnoprávní smlouvy nebo, v případě její neexistence nebo neplatnosti, z faktického veřejnoprávního vztahu, tj. schválených jízdních řádů a udělených licencí, neboť v obou případech je k projednání sporu a rozhodnutí povolán správní orgán.

### V. Právní posouzení

[19] Napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. Po provedeném přezkumu soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná

## a)

[20] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného o návrhu žalobce, který se v rámci sporného správního řízení domáhal uložení povinnosti osobě zúčastněné (objednateli) zaplatit žalobci částku 1.192.616,65 Kč s příslušenstvím, a to v souvislosti s jím provozovanou městskou autobusovou dopravou v České Lípě coby prokazatelné ztráty za rok 2008. Svůj nárok opírá o Smlouvu o ZVS k zajištění ostatní dopravní obslužnosti Města Česká Lípa podle § 19c zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o silniční dopravě“), uzavřenou mezi žalobcem a osobou zúčastněnou dne 1. 3. 2002. Předmětem smlouvy je plnění závazku veřejné služby na jednotlivých linkách uvedených ve smlouvě a povinnost osoby zúčastněné uhradit žalobci jako dopravci ztrátu vzniklou plněním závazku specifikovaným ve smlouvě. Dále smlouva obsahuje smluvní závazky žalobce a osoby zúčastněné vztahující se ke konkrétnímu plnění závazku veřejné služby včetně platnosti jízdních řádů a rozsahu jednotlivých linek. Ze smlouvy dále mj. vyplývá povinnost žalobce předložit předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty a povinnost osoby zúčastněné hradit žalobci ztráty za provozování městské autobusové dopravy. Příloha č. I Smlouvy o ZVS „Podmínky pro výpočet předběžného odborného odhadu“ k otázce ztráty vzniklé splněním závazku obsahuje kalkulační vzorec: vynaložené náklady plus přiměřený zisk mínus tržby a výnosy.

[21] Doktrína tradičně popisovala veřejnoprávní smlouvy jako dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva; alespoň jednou jejich stranou je přitom subjekt veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy mohou podle teoretiků sloužit jednak k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy, popř. k úpravě způsobu jejich výkonu, jednak k zapojování jiných subjektů do plnění úkolů veřejné správy (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha, C. H. Beck, str. 161). Správní řád, účinný k 1. 1. 2006, definuje veřejnoprávní smlouvy ve svém § 159 odst. 1 velmi podobně jako dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Následující ustanovení obsahují bližší úpravu veřejnoprávní smlouvy, kterou mezi sebou uzavírají vykonavatelé veřejné moci za účelem plnění svých úkolů (tzv. smlouvy koordinační – § 160 správního řádu), veřejnoprávní smlouvy mezi správním orgánem a osobou, která by jinak byla účastníkem správního řízení (tzv. smlouvy subordinační – § 161 správního řádu), a veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi těmi, kdo by byli nebo kdo jsou účastníky správního řízení, a týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností (§ 162 správního řádu). V § 163 – § 170 správního řádu jsou pak upraveny otázky společné všem veřejnoprávním smlouvám bez rozdílu, včetně otázek řešení sporů.

[22] Ačkoliv Smlouva o ZVS byla uzavřena ještě před účinností nového správního řádu, tj. v období, kdy veřejnoprávní smlouva ještě nebyla plně legislativně ukotvena v platném právu, je třeba na ni vztáhnout nyní platná právní pravidla. O tom svědčí i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu, podle něž se ustanoveními správního řádu řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé před tímto dnem se však posuzují podle dosavadních právních předpisů. Z obecné formulace tohoto přechodného ustanovení lze soudit, že tento nový režim neměl dopadnout toliko na veřejnoprávní smlouvy, které byly již dříve jako veřejnoprávní označeny. Zvláštní

senát ve svém usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82, se proto přiklonil k výkladu, podle nějž se zmíněné přechodné ustanovení vztahuje na smlouvy veřejnoprávní nikoli podle označení, nýbrž podle obsahu.

[23] Základním předpokladem pro vznik závazku na zabezpečení dostupnosti služeb ve veřejné linkové dopravě mezi obcí a dopravcem je veřejnoprávní smlouva. Obsah této dohody je obecně určen smluvními ujednáními a v podrobnostech je vymezen podmínkami uvedenými v licencích. Licence je přitom individuálním správním aktem, který v daném případě vydává dopravní úřad (zde Město Česká Lípa) k žádosti dopravce ve správním řízení podle § 10 a násl. zákona o silniční dopravě a který upravuje zejména (§ 13 tamtéž) formu linkové osobní dopravy, označení a vedení linky, datum zahájení provozu, dobu, na kterou se licence uděluje, a případně další zpřesňující podmínky. Rozsah plnění je tak určen a současně limitován vůlí objednavatele dopravních služeb, který prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy realizuje svoji představu o zabezpečení dostupnosti služeb ve veřejné linkové dopravě

[24] Obdobně omezený vyjednávací prostor stran je i ve vztahu k hlavní povinnosti objednatele (obce), již je platba dopravci za zajišťování dopravní obslužnosti. Strany smlouvy si nemohou volně sjednat výši částky, kterou bude objednatel služby poskytovat dopravci, nýbrž pouze prokazatelnou ztrátu vzniklou plněním na základě veřejnoprávní smlouvy. Prokazatelná ztráta je definována jako rozdíl mezi součtem ekonomicky oprávněných nákladů vynaložených dopravcem na plnění závazků veřejné služby a přiměřeného zisku vztahujícího se k těmto nákladům na straně jedné, a mezi tržbami a výnosy dosaženými dopravcem při plnění závazků veřejné služby na straně druhé. Způsob výpočtu prokazatelné ztráty, včetně pravidel pro kalkulaci přiměřeného zisku, pak stanoví prováděcí předpis (v době uzavření zkoumané smlouvy to byla vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 50/1998 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné linkové osobní dopravě, kterou s účinností k 21. 9. 2004 nahradilo nařízení vlády č. 493/2004 Sb., jímž se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti).

[25] Jak vyplývá z uvedeného, smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě je tedy veřejnoprávní smlouvou – dvoustranným právním úkonem, jenž ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Z toho titulu nevzbuzuje pochyby ani veřejnoprávní povaha úhrady prokazatelné ztráty, jako kompenzace za plnění úkolů veřejného zájmu (viz opět usnesení Zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82).

[26] S uvedeným právním názorem koresponduje usnesení Zvláštního senátu ze dne 8. 3. 2012, čj. Konf 5/2012 - 49, který v obdobném řízení a ve věci týchž účastníků rozhodl o návrhu Krajského úřadu Libereckého kraje na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a Okresním soudem v České Lípě, a dalších účastníků sporu vedeného u Okresního soudu České Lípě pod sp. zn. 6 C 57/2009, ve věci žaloby o zaplacení částky 3.182.534 Kč s příslušenstvím žalobce VETT, a. s. a žalovaného Města Česká Lípa tak, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u jmenovaného soudu pod sp. zn. 6 C 57/2009 o zaplacení uvedené částky je správní orgán.

[27] Z usnesení se skutkově podává, že se jednalo o plnění ze Smlouvy o ZVS uzavřené mezi městem Česká Lípa a společností VETT a. s. o závazku veřejné služby k zajištění ostatní dopravní obslužnosti města Česká Lípa podle § 19c zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, na jejímž základě zajišťoval žalobce pro osobu zúčastněnou provoz městské autobusové dopravy v České Lípě. V souladu se smlouvou vyúčtoval žalobce osobě zúčastněné v souvislosti s provozem autobusové dopravy prokazatelnou ztrátu za období od 1. 1. 2005 – 31. 12. 2005 ve výši 3.182.534 Kč. Prokazatelná ztráta za dané období činila celkem 25.635.118,59 Kč, od této částky odečetl žalobce zaplacené zálohy ve výši 20.000.000 Kč a přeplatek z vyúčtování za rok 2004 ve výši 2.452.584,62 Kč. Osoba zúčastněná na výzvu k zaplacení dlužné částky nereagovala a částku nezaplatila. Proto žalobce podal u Okresního soudu v České Lípě návrh na vydání platebního rozkazu, v němž se domáhal zaplacení požadované částky. Okresní soud v České Lípě usnesením ze dne 14. 1. 2010, čj. 6 C 57/2009 - 72, řízení zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Krajskému úřadu Libereckého kraje.

[28] Krajský úřad podal poté Zvláštnímu senátu návrh na rozhodnutí negativního kompetenčního sporu. Upozornil, že o předmětné věci probíhalo a probíhá více řízení mezi účastníky smlouvy, dílem soudních a dílem správních. Osoba zúčastněná, ač se žalobcem uzavřela Smlouvu o ZVS, posléze dospěla k závěru, že smlouva je od počátku neplatná a proto podala u Okresního soudu v České Lípě žalobu z titulu bezdůvodného obohacení, již se domáhala po žalobci zaplacení částky 70.499.883,05 Kč.

[29] Zvláštní senát vyslovil, že „z rozhodovací praxe zvláštního senátu vyplývá, že smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě uzavřená podle § 19 zákona o silniční dopravě je veřejnoprávní smlouvou, neboť zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva... Spory z těchto smluv jsou tedy po 1. 1. 2006, tj. po nabytí účinnosti nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) oprávněny zásadně řešit správní orgány podle § 169 správního řádu i v případě, že smlouva byla uzavřena přede dnem nabytí účinnosti citovaného zákona. Z § 182 odst. 2 správního řádu, věta za středníkem, totiž vyplývá, že kompetence správního orgánu rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv uzavřených před nabytím účinnosti správního řádu se posoudí podle právní úpravy platné ke dni rozhodování sporu, zatímco hmotněprávní nároky z takové smlouvy bude nutné posuzovat podle dosavadních právních předpisů.

[30] *Pravomoc správních orgánů posuzovat spory z veřejnoprávních smluv nebude dána výjimečně tehdy, pokud se žalobce domáhá po žalovaném vydání plnění z titulu bezdůvodného obohacení podle § 451 a násl. občanského zákoníku. Je-li podání podle svého označení i obsahu žalobou na vydání bezdůvodného obohacení, přísluší o něm rozhodovat soudu v občanském soudním řízení. Soud v takovém případě nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru by se měl žalobce domáhat sporné částky za použití prostředků správního řízení.“*

[31] Zvláštní senát tak dovodil, že „domáhá-li se tedy v projednávané věci žalobce po žalovaném na základě smlouvy o závazku veřejné služby zaplacení prokazatelné ztráty za rok 2005, tj. plnění z veřejnoprávní smlouvy, je k řízení o takovém nároku dána pravomoc správních orgánů podle § 159 až 170 správního řádu. Pro určení orgánu příslušného v dané věci rozhodnout nemůže být podstatné, že žalovaný v odporu proti platebnímu rozkazu

vydanému Okresním soudem v České Lípě namítl absolutní neplatnost předmětné smlouvy o závazku veřejné služby, či že se žalovaný v jiné věci domáhá po žalobci vydání bezdůvodného obohacení a namítá absolutní neplatnost předmětné veřejnoprávní smlouvy.

[32] Lze tak uzavřít, že předmětný spor mezi žalobkyní a žalovaným o zaplacení prokazatelně vzniklé ztráty za rok 2005 je sporem z veřejnoprávní smlouvy, k jehož řešení je povolán správní orgán, konkrétně Krajský úřad Libereckého kraje [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu]. V rámci řešení předmětného sporu z veřejnoprávní smlouvy pak bude na správním orgánu, aby jako předběžnou otázku posoudil mj. vznik smlouvy o závazku veřejné služby, resp. její soulad s právními předpisy (§ 165 správního řádu), podle právní úpravy účinné v době uzavření této smlouvy (§ 182 odst. 2 správního řádu). Bude-li ke dni rozhodování správního orgánu existovat již pravomocný rozsudek soudů v občanském soudním řízení zabývající se otázkou platnosti předmětné smlouvy, měl by správní orgán takové rozhodnutí nepochybně zohlednit (§ 57 správního řádu) při současném respektování zákonných požadavků na přezkum veřejnoprávních smluv vymezených správním řádem (§ 165 odst. 7 ve spojení zejm. s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu).“

[33] Z cit. usnesení pro souzenou věc vyplývají dva závěry. Předně, že příslušným vydat rozhodnutí ve sporu žalobce proti osobě zúčastněné ve věci úhrady prokazatelné ztráty za rok 2008 je správní orgán – zde Krajský úřad Libereckého kraje. Druhý závěr se týká postupu přezkumu žádosti žalobce – v případě existence pravomocného rozsudku soudů v občanském soudním řízení zabývajícího se otázkou platnosti předmětné Smlouvy o ZVS by měl žalovaný takové rozhodnutí zohlednit při respektování příslušných ustanovení správního řádu.

#### b)

[34] Soud na tomto místě považuje pro přehlednost za vhodné zmínit spor mezi žalobcem a osobou zúčastněnou, jenž je veden v rámci řízení o vydání bezdůvodného obohacení, neboť se úzce dotýká, mj. i prostřednictvím závěrů obsažených v usnesení Zvláštního senátu ze dne 8. 3. 2012, čj. Konf 5/2012 - 49, nyní souzené věci.

[35] Soudu je z jeho úřední činnosti – z vnitřních informačních systémů, jakož i ze soudního spisu vedeného zdejším soudem pod. sp. 59 A 2/2011 a 59 A 36/2011 – známo, že otázka platnosti Smlouvy o ZVS k zajištění ostatní dopravní obslužnosti Města Česká Lípa byla primárně řešena v řízení vedeném u Okresního soudu v České Lípě pod sp. zn 13 C 203/2007, ve kterém se Město Česká Lípa domáhalo po žalobci vydání bezdůvodného obohacení ve výši 70.512.023,65 Kč za období od 1. 7. 2003 do 31. 12. 2006, a to z toho důvodu, že žalobce (tamní žalovaný) od Města Česká Lípa přijímal finanční podporu na základě Smlouvy o ZVS, avšak daná smlouva byla neplatným právním úkonem. Okresní soud v České Lípě vydal dne 20. 4. 2009, pod čj. 13 C 203/2007 - 288, mezitímní rozsudek, jím shledal nárok žalobce na zaplacení částky 70.512.023,68 Kč co do základu důvodným.

[36] Následně byl tento rozsudek usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci dne 11. 3. 2010, pod čj. 59 Co 393/2009 - 346, zrušen a řízení bylo zastaveno. Současně bylo rozhodnuto, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Krajskému úřadu pro Liberecký kraj jako správnímu orgánu věcně a místně příslušnému. Odvolací soud dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že se jedná o spor z veřejnoprávní

smlouvy, jenž je v souladu s § 169 odst. 1 správního řádu povolán rozhodovat správní orgán, nemají podle § 7 odst. 1 o. s. ř. soudy pravomoc o věci rozhodovat v občanském soudním řízení.

[37] Nejvyšší soud však usnesením ze dne 12. 1. 2011, čj. 28 Cdo 4410/2010 - 426, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší soud konstatoval, že ve sporech z veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí autoritativně řešit neshody týkající se práv a povinností v oblasti veřejného práva, jež jsou těmito smlouvami upravovány, a je tedy zcela na místě, aby o těchto sporech rozhodovaly orgány, jimž je na daném úseku svěřena veřejná správa, a proto i aplikace relevantních zákonných ustanovení. Nejvyšší soud zdůraznil, že v daném případě je třeba přihlédnout k tomu, že projednávaný spor je podle žalobních tvrzení sporem o vydání bezdůvodného obohacení, tedy v podstatě sporem z občanskoprávního závazkového vztahu dle § 451 a násl. obč. zák. Není přitom důvodu odpírat civilním soudům pravomoc posoudit jako předběžnou otázku, zda byl dán titul pro poskytnutí plnění z oblasti veřejného práva, a zda se tak může jednat o bezdůvodné obohacení. Jde-li o spor z bezdůvodného obohacení, je třeba zkoumat, zda bylo poskytnuto majetkové plnění, zda existoval odpovídající právní titul pro jeho poskytnutí a zda tím došlo na cizí úkor k majetkovému prospěchu z bezdůvodného obohacení povinné osoby, a vznikl tak v souladu s ustanoveními § 451 a § 489 obč. zák. závazkový vztah, jenž je v souladu s § 2 odst. 1 obč. zák. vztahem občanskoprávním, a tedy podléhajícím pravomoci civilních soudů podle § 7 o. s. ř.

[38] Krajský soud následně rozsudkem ze dne 4. 12. 2012, čj. 29 Co 393/2009 - 527, rozsudek okresního soudu potvrdil. Odmítl námitku žalovaného (nynějšího žalobce), již bylo poukazováno na údajnou protiústavnost usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4410/2010 spočívající v nerespektování skutečnosti, že v době rozhodování Nejvyššího soudu již bylo v téže věci vydáno Krajským úřadem Libereckého kraje rozhodnutí ze dne 1. 11. 2010. Jelikož toto rozhodnutí bylo vydáno orgánem absolutně věcně nepřislušným (což v uvedené věci bylo konstatováno i v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 4. 4. 2012, čj. 59 A 2/2011 - 113, potvrzeným později rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2012, sp. zn. 4 As 37/2012 - 39), jde o rozhodnutí nicotné, jež není způsobilé založit překážku věci rozhodnuté. Poukazuje-li žalovaný na to, že se v jiném sporu domáhá plnění z veřejnoprávní smlouvy a okresním soudem bylo rozhodnuto o postoupení Krajskému úřadu Libereckého kraje, pak je třeba připomenout, že v uvedené věci je žalobní požadavek vymezen jako plnění z veřejnoprávní smlouvy, a nikoliv jako bezdůvodné obohacení, o němž jsou příslušné rozhodovat obecné soudy. Krajský soud z pohledu jím posuzované věci měl za stěžejní ustanovení § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě, dle něž je povinnou součástí Smlouvy o ZVS dopravcem předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty za celé období, na které se závazek veřejné služby uzavírá. Dopravní úřad uhradí prokazatelnou ztrátu nejvýše ve výši tohoto předběžného odborného odhadu zvýšeného pouze o nepředvídatelné prokazatelné ztráty. Tento odhad je třeba pokládat za podstatnou náležitost předmětné smlouvy, a to zejména proto, že ustanovení § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě stanoví limit, do něž je objednatel povinen dopravci z titulu ztráty plnit. Odhad prokazatelné ztráty musí obsahovat smlouva proto, aby tento limit byl závazný pro obě strany. Pro vlastní vyúčtování již nejsou žádné zákonné limity nákladů dopravce, takže z právního hlediska by byl objednatel povinen zaplatit prokazatelné ztráty i v neobvyklé, nepřiměřené výši. Ustanovení § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě je zákonným ustanovením limitujícím

cenu služby, jejíž sjednání je podstatnou náležitostí každé smlouvy, jejímž předmětem je úplatné plnění. Neobsahuje-li smlouva předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty, je absolutně neplatná dle § 39 obč. zák. Odvolací soud dále uvedl k otázce vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, že z udělení licence nevyplývá povinnost za službu platit. Pro závazek úhrady za služby je podstatný obsah smlouvy, v níž je stanovena horní hranice prokazatelné ztráty, a to přesto, že způsob výpočtu prokazatelné ztráty je stanoven prováděcím předpisem. Tyto úvahy tedy vedly odvolací soud k potvrzení rozsudku soudu prvního stupně jako věcně správného.

[39] V rozhodnutí o dovolání tehdejšího žalovaného (nyní žalobce) Nejvyšší soud odmítl jeho námitku, že se odvolací soud dostatečně nevypořádal se závěry vyslovenými v jiných rozhodnutích (a to zejména v rozhodnutích správních orgánů), a připomněl, že soudy jsou ve své rozhodovací činnosti v souladu s čl. 95 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, vázány zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Okolnost, že správní orgány dospěly k odlišnému výkladu týchž zákonných ustanovení, pak sama o sobě nemůže ovlivnit rozhodnutí soudu. V souladu s § 135 odst. 1 o. s. ř. jsou soudy vázány toliko rozhodnutím příslušného orgánu o tom, že byl spáchán přestupek nebo jiný správní delikt a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu. Dle § 135 odst. 2 o. s. ř. jiné otázky, o nichž přísluší rozhodovat jinému orgánu, může soud posoudit sám, bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází. Nejvyšší soud zdůraznil, že žalobce (nynější osoba zúčastněná) vymezil svůj požadavek jako nárok z titulu bezdůvodného obohacení vzniklého na straně žalovaného plněním z neplatného právního úkonu. Závěr, že žalovanému bylo poskytováno plnění na základě neplatného právního úkonu, pak musí následovat úvaha, v jaké výši bylo toto obohacení nabyto. Realizoval-li tehdejší žalovaný povinnosti vyplývající z licence a schválených jízdních řádů, aniž by zákon předpokládal, že se tak bude dít bez práva na úhradu ze strany tehdejšího žalobce, a aniž by současně byly vzájemné vztahy mezi žalovaným a žalobcem, pro něž na základě těchto aktů v podstatě zajišťoval dopravní obslužnost, vypořádány na základě řádně uzavřené Smlouvy o ZVS podle zákona o silniční dopravě, pak bude dozajista třeba zohlednit, jaký prospěch byl tímto nabyt žalobcem. Výše výsledného bezdůvodného obohacení by pak v souladu s §§ 451 a 457 obč. zák. měla být dána rozdílem majetkových prospěchů, jež nabyt každý z účastníků z neplatné smlouvy popřípadě rozdílem mezi výsledným prospěchem z neplatné smlouvy a hodnotou plnění poskytnutého na základě právního důvodu (licence a jízdní řád). Udělení licence či schválení jízdního řádu samo o sobě není dle dikce zákona přímo spjato s povinností obce uhradit dopravci určitou částku za provozování dopravy podle těchto rozhodnutí. Pokud by ostatně právo dopravce na konkrétně určenou finanční kompenzaci za zajištění dopravní obslužnosti bylo založeno již právní mocí zmíněných rozhodnutí, pak by byla zákonná úprava závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti zcela redundantní. Nedošlo-li k platnému uzavření smlouvy, na jejímž základě mělo být žalovanému poskytováno finanční protiplnění, žalovanému nemohlo vzniknout právo na sjednané plnění, aniž by tím bylo ovšem popřeno jeho právo na kompenzaci za služby poskytnuté žalobci. Toto právo, však nebude bez dalšího totožné s právem na poskytnutí protiplnění dle neplatné smlouvy, ale bude je třeba vymezit v souladu se zákonnou úpravou bezdůvodného obohacení, jakož i jinými na věc dopadajícími předpisy.

[40] Jak soud zjistil z vnitřních informačních systémů, do dne vydání rozsudku zdejšího soudu byl v řízení o bezdůvodném obohacení ve výši 70.512.021,87 Kč s příslušenstvím

vydán dne 30. 6. 2015, pod čj. 13 C 203/2007 - 1092, Okresním soudem v České Lípě rozsudek, jímž byla tehdejšímu žalovanému uložena povinnost zaplatit tehdejšímu žalobci částku 34.963.976,59 Kč spolu se zákonným úrokem. Okresní soud v daném rozsudku konstatoval, že z důvodu neplatnosti Smlouvy o ZVS k zajištění ostatní dopravní obslužnosti Města Česká Lípa uzavřené mezi účastníky dne 1. 3. 2002, když otázka neplatnosti smlouvy byla pravomocně vyřešena mezitímním rozsudkem, kterým je soud vázán, žalovanému nevzniklo právo na sjednané plnění, svědčí mu pouze právo na kompenzaci za poskytnuté služby – realizované dopravní výkony – rovnající se součtu obvyklých nákladů a obvyklého přiměřeného zisku. Okresní soud za použití znaleckého posudku dospěl k závěru, že výše bezdůvodného obohacení je určena jako rozdíl mezi poskytnutými zálohami určenými na krytí prokazatelné ztráty (80.631.760 Kč) a obvyklou cenou realizovaných dopravních služeb (72.721.570 Kč) po odečtení tržeb plynoucích z jízdného od cestujících (27.026.906,59 Kč). Při započítání dalších kompenzací soud dospěl k závěru, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci částku 34.963.976,59 Kč

c)

[41] Jak již soud naznačil výše, otázka, jakou povahu mají smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, byla vyřešena usnesení Zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82 tak, že „*smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě (§ 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě) je veřejnoprávní smlouvou, neboť zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 odst. 1 správního řádu z roku 2004); jde přitom o smlouvu subordinační (§ 161 odst. 1 správního řádu z roku 2004), a vztahy jí spravované tak mohou být upraveny i autoritativním rozhodnutím správního orgánu [čl. 1 odst. 5 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách]. Spory z této smlouvy přísluší rozhodovat správnímu orgánu [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu z roku 2004].*

[42] Problém však nastává u smluv o závazcích veřejné služby ve veřejné linkové dopravě uzavřených před 1. 1. 2006, tzn. před účinností nového správního řádu. Žádná obecná právní úprava veřejnoprávních smluv neexistovala, což vedlo k tomu, že řada smluv svou povahou veřejnoprávních se uzavírala podle předpisů práva soukromého. Přejícné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu sice určuje, že vznik těchto veřejnoprávních smluv, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti se posuzují podle dosavadních právních předpisů, otázkou však zůstává, jak posuzovat smlouvy, které byly při neexistenci obecné úpravy veřejnoprávních smluv před účinností správního řádu uzavírány podle právních předpisů soukromého práva (zejm. občanského nebo obchodního zákoníku), pravidelně proto, že jiné úpravy nebylo.

[43] Konstatovali-li civilní soudy, že Smlouva o ZVS uzavřená mezi žalobcem a osobou zúčastněnou ve smyslu § 39 obč. zák. je absolutně neplatná, znamená to, že vada zakládající absolutní neplatnost působí vždy přímo ze zákona, od počátku, a není třeba, aby se jí někdo dovolával. Absolutně neplatná smlouva je tak právně neúčinná, neschopná založit závazkový vztah mezi účastníky takové smlouvy.

[44] Ačkoliv neplatnost aktu je vesměs veřejnému právu cizí, lze ji za použití *analogie iuris* připodobnit nicotnosti správního aktu, neboť i nicotný, nulitní správní akt (též paakt) vyvolává tytéž právní účinky, jako akt absolutně neplatný podle § 39 obč. zák. Z nicotného správního aktu nevyplývají následky, které jsou s ním jinak spojované, protože na něj vůbec nejde pohlížet jako na rozhodnutí orgánu veřejné moci, a proto je neplatný od samého počátku (*ex tunc*), z právního hlediska neexistuje a nikoho nezavazuje (srov. Dušan Hendrych a kol., Právní slovník, heslo Paakt, C.H.Beck, 2009). V této souvislosti lze poukázat na § 32 odst. 7 věta první nyní již neplatného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle kterého chybí-li v rozhodnutí některá z ostatních základních náležitostí, která dle povahy rozhodnutí musí být jejím obsahem, nebo odůvodnění v případech, kdy je zákon předepisuje, a nejde-li jen o zřejmou chybu v psaní či počítání, má to za následek neplatnost rozhodnutí. Neplatnost správního rozhodnutí z důvodu nedostatku jeho náležitosti přitom byla považována za vadu, činící z takového rozhodnutí paakt (srov. např. nález Ústavního soudu II. ÚS 31/99 ze dne 15. 12. 1999).

[45] Podle již vícekrát citovaného usnesení Zvláštního senátu měl žalovaný do svého rozhodování dále promítnout, v případě rozhodnutí (zde Smlouvy o ZVS) jsoucím v rozporu s právním předpisem, hodnocení velikosti újmy vzniklé některému účastníkovi, který nabyt práva v dobré víře, vůči velikosti újmy vzniklé jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (§ 94 odst. 4 správního řádu) a dále ochranu práv nabytých v dobré víře (§ 95 odst. 5 správního řádu). K této otázce soud uvádí, že ochranu dobré víry je možné hodnotit v případě, že je zde rozhodnutí (Smlouva o ZVS), kterému svědčí presumpce správnosti a za nezákonné je označeno až rozhodnutím příslušným správním orgánem. V daném případě však předmětná Smlouva o ZVS je paaktem, tedy smlouvou vykazující takové vady, že o právních účincích takové smlouvy nelze uvažovat. Pokud z dané smlouvy nevyplývají pro její účastníky vůbec žádné následky, není ji možné považovat za skutečnost dobrou víru u jakékoli smluvní strany zakládající. Vzájemná plnění žalobce a osoby zúčastněné, která se neopírají o žádný právní titul, je otázkou vypořádání oboustranně poskytnutých plnění v rámci řízení o vydání bezdůvodného plnění, jímž dojde k vyrovnání újmy vzniklé na obou stranách.

[46] Z uvedeného tak rezultuje závěr, že žalovaný nepochybil, pokud neplatnost Smlouvy o ZVS vyhodnotil pro správní řízení jako právní akt, který nebyl schopen mezi žalobcem a osobou zúčastněnou založit závazkový vztah mezi účastníky takové smlouvy a tedy z ní nemohou pro účastníky smlouvy vyplývat jakékoliv nároky.

[47] Žalobci lze dát částečně za pravdu v tom, že žalovaný neprovedl vlastní úvahu o právních účincích Smlouvy o ZVS a zcela vycházel z hodnocení této smlouvy jako absolutně neplatné, jak to učinil Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2012, čj. 29 Co 393/2009 – 527. Tento nedostatek však nezakládá vadu rozhodnutí, jež by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve svém meritu, neboť nerozebral-li žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí, jež jinak dostatečně objasňuje jeho právní pohled na věc, výslovně jednotlivá ustanovení zákona o silniční dopravě, nýbrž obecně konstatuje, že Smlouva o ZVS od počátku postrádala předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty jako svoji zákonnou náležitost, pak z této skutečnosti za daných okolností nelze usuzovat na nesprávnost posouzení věci. Ostatně, jak bylo uvedeno v cit. usnesení Zvláštního senátu, žalovaný byl limitován § 57 odst. 3 správního řádu, podle kterého rozhodnutím příslušného

orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán.

[48] Poukazuje-li žalobce na to, že závěr učiněný v rozhodnutí žalovaného ohledně povahy Smlouvy o ZVS koliduje se závěry vyslovenými v jiných rozhodnutích (a to zejména v rozhodnutích správních orgánů), pak soud odkazuje na základní a nejdůležitější zásadu správního řádu, jíž je činnost správních orgánů ovládána, a to zásadu legality (§ 2 odst. 1 správního řádu), podle níž jsou správní orgány ve své rozhodovací činnosti vázány zákonem, ostatními právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Skutečnost, že správní orgány, byť žalovanému za jistých okolností nadřízené, zastávaly jiný právní názor na povahu Smlouvy o ZVS, nemohla žalovaného omezovat v tom, aby rozhodoval v souladu s relevantními právními předpisy.

[49] Za zcela nepřipadnou námitku soud považuje žalobcův předpoklad, že žalovaný měl být vázán názorem, jím samotným vyjádřeným, v rozhodnutí ze dne 1. 11. 2010, čj. OD 921/2009-76//99.9.1/Ls, v němž byla dovozena platnost Smlouvy o ZVS. Jak bylo konstatováno v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 4. 4. 2012, čj. 52 A 2/2011 - 113, potvrzeným později rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2012, sp. zn. 4 As 37/2012 - 39, šlo o rozhodnutí nicotné, jež nezakládá překážku věci rozhodnuté.

[50] Jako nedůvodnou zdejší soud posoudil dále žalobcovu námitku dovolávající se toho, že i v případě neplatnosti Smlouvy o ZVS je jeho nárok na doplatek poskytnuté přepravní služby důvodný, neboť nárok nevzniká okamžikem vzniku závazku veřejné služby, nýbrž právní mocí příslušné licence.

[51] Jak vyplývá z § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vzniká na základě písemné smlouvy uzavřené mezi dopravním úřadem a dopravcem. Právním titulem k plnění závazku veřejné služby je písemná smlouva a nikoli licence, která je pouze oprávněním k provozování linkové osobní dopravy (§ 10 odst. 1 téhož zákona).

[52] Této problematice se věnoval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 31. 3. 2010, čj. 8 As 13/2009 - 157, z něhož zdejší soud považuje za vhodné ocitovat následující: „*Stěžovateli nelze přisvědčit, že závazek veřejné služby vzniká již samotným udělením licence a zahájením provozu linky. Je pravdou, že ještě před uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby je povinností dopravce provozovat linku na základě podmínek uvedených v licenci. To ovšem neznamena, že by vlastníku licence automaticky vznikl závazek veřejné služby. Licence je individuálním správním aktem, povolením, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. Vyhovění žádosti o licenci může být podmíněno tím, aby žadatel přijal závazek veřejné služby [srov. § 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě, podle kterého ve veřejném zájmu na uspokojování přepravních potřeb může dopravní úřad ... vázat udělení licence ... na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby (§ 19)]. Samotný zákon tedy odlišuje udělení licence a závazek veřejné služby. Žádost o licenci představuje svobodné rozhodnutí žadatele o licenci, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek stanovených v*

*licenci provozovat linku osobní dopravy... Se samotným udělením licence tak není spojen vznik závazku veřejné služby a právo držitele licence na úhradu prokazatelné ztráty.“*

[53] Stejně tak Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 26. 6. 2013, čj. 1 Afs 7/2009 - 753, dovodil, že: *„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...“* Podle Nejvyššího správního soudu dopravce, který neměl uzavřenu žádnou smlouvu o závazku veřejné služby *„... poskytoval přepravní služby mimo systém veřejné služby (na komerční bázi).“*

[54] Jak patrně ze zákona o silniční dopravě i předešlé judikatury, základem závazku veřejné služby je smlouva mezi dopravním úřadem a dopravcem. Samotným vlastněním licence nevzniká závazek veřejné služby, tedy závazek dopravce zajišťovat ekonomicky nevýhodnou dopravní obslužnost určitého území a závazek samosprávné územní jednotky (obce, kraje) takovému dopravci hradit ze svého rozpočtu prokazatelnou ztrátu. V dané věci tak žalobce poskytoval dopravní služby, aniž by mezi ním a osobou zúčastněnou závazek veřejné služby vznikl.

[55] V poslední námitce se žalobce domnívá, že nárok dopravce na úhradu za provozovanou službu vyplývá v té části, která případně není kryta veřejnoprávní smlouvou, přímo z nařízení ES č. 1191/69.

[56] Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969 ve znění Nařízení Rady (EHS) č. 1893/91 ze dne 20. června 1991 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodách, jak už z jeho názvu vyplývá, reguluje pouze výše vztahů vznikajících v dopravě, a to konkrétně vztahy vyplývající z tzv. veřejné služby. 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. Zákon o silniční dopravě 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). Zákon o silniční dopravě 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“. Nástroj spočívající v jednostranném uložení závazku veřejné služby rozhodnutím dopravního nebo jiného úřadu tedy zákon o silniční dopravě v rozhodné době neobsahoval.

[57] Není pochyb, že charakteristickou vlastností nařízení Rady je ve vztahu k vnitrostátním právním úpravám členských států Evropské unie jejich bezprostřední závaznost a aplikační přednost. V případě české právní úpravy však bylo možno plně vycházet ze znění zákona o silniční dopravě, neboť ten dokonce svým záběrem šel nad rámec úpravy evropské, aniž by se přičil jejímu obsahu. Pouze v případě, že by zákon o silniční dopravě v některých institutech nekorespondoval s úpravou obsaženou v Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, bylo by možno aplikovat přímo dané nařízení.

[58] Skutečnost, že evropská úprava může být za určitých okolností aplikována mimo právní úpravu vnitrostátní, však neznamená, že je-li podle vnitrostátní právní úpravy veřejnoprávní smlouva vyhodnocena jako neplatná či jakkoli jinak vadná, má se nárok z takové smlouvy vyhodnocovat podle právní úpravy evropské. Ostatně Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 neobsahuje ustanovení, ze kterého by bylo možno dovodit, že závazek veřejné služby je jakékoli bezesmluvní zajišťování dopravní obslužnosti na určitém území, a že tedy z bezesmluvního jednání dopravce automaticky vzniká příslušnému správnímu orgánu závazek úhrady provozních ztrát takovému dopravci. Ostatně samo předmětné nařízení ve svém článku 14 upravuje základní prvky – slovy nařízení – „Smlouvy na veřejné služby“, kterou se rozumí smlouva uzavřená mezi příslušnými orgány členského státu a dopravním podnikem za účelem zajištění přiměřených dopravních služeb pro veřejnost.

[59] Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 tak žalobci nepřináší nic, co by mu zajistilo nárok na úhradu prokazatelné ztráty za situace, kdy bylo mezi ním a osobou zúčastněnou plněno bez právního titulu. I tato námitka žalobce je proto nedůvodná.

[60] Žalobce navrhoval, aby soud prováděl dokazování celou řadou správních rozhodnutí a dále stanovisky Ministerstva dopravy čj. 74/2005-410-HO/3 ze dne 8. 3. 2005 a čj. 103/2007-190-STSP/1 ze dne 15. 5. 2007. Jak konstatoval soud na jiném místě tohoto rozsudku, žalovaný byl při svém rozhodování vázán především zásadou legality, tj. zásadou vázanosti zákony, ostatními právními předpisy a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Na soudu bylo, aby posoudil, zda se žalovaný této své role zhostil řádně a přesvědčivě. Napadené rozhodnutí je ostatně prvním meritorním rozhodnutím v rámci sporného řízení, v němž se žalobce domáhá po osobě zúčastněné doplatku prokazatelné ztráty za rok 2008 ve výši 1.192.616,65 Kč. Skutečnost, že tentýž správní orgán či správní orgán jemu nadřízený se k otázkám k tomuto sporu se upínajícím vyjadřoval odlišně, než to nyní učinil žalovaný, nemá vliv na posouzení napadeného rozhodnutí, neboť vázanost zákonem je prvotní povinností správního orgánu v rámci jeho rozhodovací činnosti. Soud proto neshledal důvod provádět dokazování jinými správními rozhodnutími, které žalovaného nezavazovaly.

[61] Ani dalším důkazem, a to výpovědí svědka P. S. při jednání Krajského úřadu Libereckého kraje OD 921/2009 ze dne 22. 10. 2010, soud nedokazoval, neboť se jednalo o jiný typ řízení – osoba zúčastněná požadovala po žalobci vydání bezdůvodného obohacení v řízení před žalovaným –, ke všemu stížený nicotností, neboť žalovaný nebyl věcně příslušný k takovému řízení.

[62] Soud dále nepovažoval za nezbytné dokazovat doklady týkajícími se plnění mezi žalobcem a osobou zúčastněnou (fakturami, výpisy z účtu, výzvami k plnění, výpočty prokazatelné ztráty za příslušný rok apod.). Vzhledem k tomu, že zdejší soud nepovažuje

Smlouvu o ZVS za právní akt způsobilý založit mezi žalobcem a osobou zúčastněnou právní vztah, jeví se jako zcela nepotřebné zabývat se důkazními prostředky, které prokazují skutečnosti rozhodné pro posuzování nároků z bezdůvodného obohacení, nikoli však z veřejnoprávní smlouvy.

[63] Za zcela zbytečné soud vyhodnotil prokazování rozhodnutími o udělených licencích, na základě kterých žalobce provozoval autobusovou dopravu v České Lípě či spisem dokládajícím, že žalobci byla udělena sankce za porušování podmínek vydaných licencí a schválených jízdních řádů. Otázka, že žalobce byl držitelem platných licencí na provozování městské autobusové dopravy, v řízení nebyla sporná. Žalobou napadené rozhodnutí se však týkalo úhrady prokazatelné ztráty na základě Smlouvy o ZVS, jakožto jediného možného smluvního titulu k tomu, aby o nároku žalobce mohlo být pozitivně rozhodnuto. Soud s odkazem na stávající judikaturu vyložil, že základem závazku veřejné služby může být toliko veřejnoprávní smlouva a nikoli samotné licence.

[64] Co se týče žádosti žalobce o prokazování protokoly o jednání u Okresního soudu v České Lípě sp. zn. 13 C 203/2007, soud považoval za podstatné se zmínit o jednotlivých rozhodnutích civilních soudů v řízení o vydání bezdůvodného obohacení, neboť dané řízení jistým způsobem zrcadlí spor, který byl veden před žalovaným a jež byl v rovině správního řízení ukončen napadeným rozhodnutím. Považuje však za nadbytečné prokazovat, že Smlouvu o ZVS vyhotovovala osoba zúčastněná a že osoba zúčastněná tuto smlouvu nikdy nezpochybňovala, neboť tyto okolnosti nemají na posouzení její vadnosti žádný vliv.

[65] Ze všech shora uvedených důvodů soud zamítl podanou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou. Ve věci soud rozhodoval, aniž by nařídil ústní jednání, a to v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., když s tímto postupem žalobce souhlasil a žalovaný svůj nesouhlas nevyjádřil ve stanovené lhůtě.

## VI. Náklady řízení

[66] O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný, ten ale náhradu nákladů řízení nežádal, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu řízení právo.

[67] Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení pak bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však zdejší soud osobě zúčastněné na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, neuložil.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě **dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační

stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

V Liberci dne 9. června 2016

Mgr. Lucie Trejbalová,  
předsedkyně senátu