

R o z s u d e k

J m é n e m r e p u b l i k y

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudců JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobce: **Autobusy KAVKA, a.s.**, se sídlem Most, Báňská 287, zast. **JUDr. Radkem Spurným**, advokátem v Duchcově, Želénská 1291, s adresou pro doručování Plzeň, Doudlevecká 22, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra České republiky**, Praha 4, nám. Hrdinů 3, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ústecký kraj**, zast. **JUDr. Karlem Muzikářem**, advokátem v Praze 1, Křižovnické nám. 193/2, o přezkum rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra ČR ze dne 18.12.2008, č.j. MV-71228-13/ODK-2008, t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í

(1) Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra ČR ze dne 18.12.2008, č.j. MV-71228-13/ODK-2008 (dále „*rozhodnutí žalovaného*“), kterým byl zamítnut návrh žalobce na uložení povinnosti Ústeckému kraji uhradit žalobci částku XXXXXXXX Kč spolu s úrokem z prodlení ve výši repo sazby stanovené Českou národní bankou k prvnímu dni každého kalendářního pololetí, v němž prodlení žalovaného trvá, zvýšené o 7 procentních bodů, jdoucím z částky XXXXX Kč od 3.8.2007 do zaplacení, včetně nákladů řízení.

(2.1) Z odůvodnění *rozhodnutí žalovaného* a ze *správního spisu* vyplývá, že žalobce uzavřel dne 8.9.2006 s Ústeckým krajem *rámcovou smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě k zajištění základní dopravní obslužnosti části území Ústeckého kraje na vymezených linkách – oblast Lounsko-západ*. Trvání smlouvy bylo sjednáno do 2.6.2007 a k tomuto datu byla – podle vyjádření Ústeckého kraje k podnětu na zrušení smlouvy – i konzumována. Smlouva byla uzavřena na základě výsledků koncesního řízení na koncesi „Zajištění dopravní obslužnosti části Ústeckého kraje v režimu závazku veřejné služby na vymezených linkách – oblast Lounsko-západ“ jako tzv. veřejnoprávní, subordinační smlouva. V *zadávací dokumentaci* Ústeckého kraje pro koncesní řízení na uvedenou koncesi bylo uvedeno, že zájemce uvede v nabídce svůj předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro poptávaný soubor linek a spojů. V zadávací dokumentaci bylo stanoveno, že „podkladové údaje pro výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty obsažené v kapitole č.8 zadávací dokumentace jsou závazné a zájemci nejsou oprávněni se od nich při výpočtu odchýlit“. Předběžný odhad prokazatelné ztráty je přitom podle zadávací dokumentace koncipován jako maximální. Žalobce posléze uplatnil názor, že s ohledem na uvedenou závaznost podkladových údajů došlo k situaci, že předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty byl fakticky předložen Ústeckým krajem a nikoli žalobcem, a proto popsany postup, který předcházel uzavření smlouvy, byl podle něho v rozporu se zákonem, resp. s ustanovením § 19b zákona č.111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění platném a účinném

v rozhodné době do data 30.6.2010 (dále „zákon o silniční dopravě“), od něhož došlo ke zrušení tohoto ustanovení zákonem č.194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále „zákon o veřejných službách v přepravě cestujících“), jakož i v rozporu s ustanovením § 5 odst.1 nařízení vlády č.493/2004 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a kterým se konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti (rovněž toto nařízení bylo zrušeno zákonem č.194/2010 Sb.). Žalované ministerstvo předně kvalifikovalo předmětnou smlouvu, která byla schválena usnesením Rady Ústeckého kraje ze dne 30.8.2006 č.17/54R/2006, jako veřejnoprávní a subordinační ve smyslu § 161 odst.1 zákona č.500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“). Požadavek žalobce na finanční plnění od Ústeckého kraje vyhodnotil žalovaný jako návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu. Poukázal na to, že veřejnoprávní povaha smlouvy nebyla účastníky zpochybněna a podle § 170 správního řádu se ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám nepoužijí ustanovení občanského zákoníku o neplatnosti právních úkonů.

(2.2) V situaci, kdy žalobce uplatnil nárok na finanční plnění vůči Ústeckému kraji a tento nárok odvozuje z právního vztahu založeného veřejnoprávní smlouvou, jedná se podle žalovaného o spor z této smlouvy bez ohledu na to, že doba platnosti smlouvy již uplynula, neboť vzájemná práva a závazky ze smlouvy mohou přetrvávat. V tomto ohledu není podle rozhodnutí žalovaného rozhodné, kvalifikuje-li žalobce svůj požadavek jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení. Podstatné podle žalovaného je, zda ze založeného veřejnoprávního vztahu a relevantních právních předpisů skutečně vyplývá právo žalobce na uplatněné finanční plnění. Žalobce vyčíslil celkové náklady zajištění předmětné dopravní obslužnosti v období od 9.9.2006 do 2.6.2007 částkou XXXXXXXX Kč bez DPH. V této době měl žalobce v souvislosti se zajišťováním uvedené dopravní obslužnosti tržby ve výši XXXXXXXX Kč bez DPH. Po odečtení celkových nákladů od celkových tržeb lze podle žalobce dojít k jeho celkové ztrátě vyčíslené částkou XXXXXXXX Kč. Po odečtení částky XXXXXXXX Kč, kterou žalobce obdržel od Ústeckého kraje v souvislosti se zajišťováním uvedené dopravní obslužnosti v daném období, od celkové ztráty vychází částka XXXXX Kč, jejíhož zaplacení se nyní žalobce domáhal na Ústeckém kraji.

(2.3) Žalovaný dospěl k závěru o nedůvodnosti podnětu o nesouladu smlouvy s právními předpisy (část IV. odůvodnění rozhodnutí žalovaného). Žalobce, aniž byl k tomu jakkoli nucen Ústeckým krajem, projevil podle žalovaného svobodně vůli uzavřít smlouvu za podmínek předem prezentovaných Ústeckým krajem v průběhu zadávacího řízení na udělení koncese. Již tento závěr je podle žalovaného sám o sobě dostatečným důvodem pro zamítnutí návrhu uplatněného ve sporném řízení. Přesto se žalovaný zbýval žalobcovým požadavkem i z hlediska jeho uplatněné výše, avšak ani v tomto ohledu nebylo možno podle rozhodnutí žalovaného žalobci vyhovět. Jestliže žalobce požaduje zaplacení rozdílu mezi skutečně vzniklou prokazatelnou ztrátou a částkou uhrazenou Ústeckým krajem na základě veřejnoprávní smlouvy, pak nárok na plnění v této výši by žalobce neměl podle žalovaného ani v případě, že by smlouva nebyla v souladu se zákonem, a to s ohledem na § 19b odst.3 zákona o silniční dopravě. Žalobce měl proto podle žalovaného pro účely tohoto řízení odvodit uplatněný nárok z předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, který by byl kraji předložen před uzavřením smlouvy, pokud by to kraj umožnil (žalobce odůvodňuje své podání tím, že by v opačném případě předložil jiný odhad než ten, který byl zahrnut do smlouvy). Při akceptaci postupu žalobce, který uplatnil skutečně vzniklou ekonomickou ztrátu z plnění závazku veřejné služby, by podle žalovaného bylo možno vždy požadovat náhradu částky, o niž reálná prokazatelná ztráta přesahuje smluvně zaručené plnění kraje dopravci. To

však není v souladu s dikcí a smyslem zákona. Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty coby horní limit plnění musí být stanoven kvalifikovaným způsobem.

(3) V *podané žalobě* především žalobce vyslovuje nesouhlas s tím, že by smlouva ze dne 8.9.2006 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě k zajištění základní dopravní obslužnosti části území Ústeckého kraje na vymezených linkách – oblast Lounsko-západ byl v souladu s právními předpisy. Žalobce trvá naopak na tom, že smlouva není v souladu s právními předpisy proto, že předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty byl předložen osobou zúčastněnou na řízení (Ústeckým krajem) a nikoli žalobcem (dopravcem). Právní předpisy, § 19b odst.3 zákona o silniční dopravě a § 5 odst.1 nařízení vlády č.493/2004 Sb. bezvýjimečně trvají na tom, aby předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty předkládal dopravce. Žalobce napadá závěr rozhodnutí žalovaného, že svobodně projevil vůli smlouvu uzavřít za podmínek předem prezentovaných osobou zúčastněnou na řízení (Ústeckým krajem) v průběhu zadávacího řízení. To, že podepsal smlouvu bez donucení osoby zúčastněné na řízení, je podle žalobce z hlediska souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy naprosto nerozhodné. V posuzovaném případě byl předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty závazně předložen osobou zúčastněnou na řízení (Ústeckým krajem), a proto se jedná o evidentní rozpor se zákonem. Ust. § 19b odst.3 zákona o silniční dopravě mělo podle žalobce kogentní charakter, který neumožňuje, aby se od stanovených pravidel účastníci odchýlili, a to ani dohodou (*první žalobní bod*). Žádný ze zájemců, a tedy ani žalobce, neměl možnost samostatně vypočíst a předložit předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Žalovaný podle žalobce pochybil, když nedoplnil dokazování o vyjádření osoby zúčastněné na řízení (Ústeckého kraje), jakým způsobem a na základě jakých podkladů stanovoval předpokládané tržby (*druhý žalobní bod*). Běh času podle žalobce ukázal, že údaje od osoby zúčastněné na řízení (Ústeckého kraje) jsou výrazně zkreslené v neprospěch dopravce. Ze svého původního protiprávního jednání však nyní žalobce podle žalovaného profituje.

(4) Žalovaný ve svém *vyjádření k žalobě* navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Žalovaný se neztotožňuje se závěrem žalobce o nezákonnosti veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení. Žalobce podle žalovaného svobodně projevil vůli uzavřít veřejnoprávní smlouvu za podmínek prezentovaných osobou zúčastněnou na řízení (Ústeckým krajem) v průběhu zadávacího řízení na udělení příslušné koncese. Skutečnost, že daná veřejnoprávní smlouva je typově smlouvou subordinační, nic podle žalovaného nemění na tom, že uzavírání těchto smluv je ovládáno principem smluvní volnosti, přinejmenším v otázce, zda smlouvu uzavřít či nikoli. Žalobci byly podmínky zadávacího řízení předem známy a uzavřením smlouvy s nimi vyslovil souhlas. Pokud osoba zúčastněná na řízení (Ústecký kraj) stanovil v zadávacích podmínkách limit očekávaných tržeb dopravce, vyjádřil tím vlastní představu o podmínkách budoucího smluvního vztahu. Osobě zúčastněné na řízení (Ústeckému kraji) nelze podle žalovaného dávat k tíži, že dopravce následně zjistí, že smluvní podmínky neodpovídají jeho konkrétním poměrům. Akceptací zadaných podmínek dopravce (žalobce) naopak přisvědčil podle žalovaného jejich aplikovatelnosti pro smluvní vztah s osobou zúčastněnou na řízení. Při stanovení limitu předpokládaných tržeb dopravce vycházel Ústecký kraj z údajů o výši tržeb, které byly na jednotlivých spojích realizovány v předešlém roce 2005. Takový postup není podle žalovaného v rozporu se zákonem. Smlouva byla proto podle žalovaného uzavřena v souladu se zákonem a Ústecký kraj byl povinen hradit dopravci (žalobci) prokazatelnou ztrátu pouze do výše jejího předběžného odborného odhadu podle smlouvy. Žalobce podle žalovaného si protirečí. Na jedné straně uznává odpovědnost dopravce za případný vlastní nepřesný odhad prokazatelné ztráty, na straně druhé popírá zákonnost smlouvy v případě, že se dopravce

ztotožní s ukazateli předem stanovenými krajem. Lze totiž připustit postup, kdy kraj vyjádří vlastní představu předem, a je věcí dopravců, zda na tyto podmínky přistoupí či nikoli. Žalobce proto podle závěru žalovaného nebyl oprávněn ve sporném řízení požadovat finanční plnění v uplatněné výši, tedy ve výši vypočítaného rozdílu mezi skutečně vzniklou ztrátou a částkou uhrazenou osobou zúčastněnou na řízení. Účelem relevantní právní úpravy nebylo zamezit vzniku jakékoli ztráty dopravce ani garantovat jeho zisk. Nad rámec předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty poskytovala právní úprava dopravci nárok na dodatečnou úhradu nepředvídatelných prokazatelných nákladů. Mezi takové náklady nelze podle žalovaného zahrnout pokles tržeb, u nichž nejde o náklady, ať už byly způsobeny působením jiného dopravce nebo jinými okolnostmi.

(5) Osoba zúčastněná na řízení (Ústecký kraj) ve svém vyjádření k žalobě rovněž navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Připomněla, že pokud dopravce neprovozoval v předchozím kalendářním roce dané linky, jako tomu bylo v tomto případě, nemůže ze samé podstaty věci předložit předpokládaný odhad tržeb za provoz na daných linkách, ale musí předložit takový odhad tržeb, který se bude podle smyslu ust. § 5 odst.1 nařízení vlády č.493/2004 Sb. co nejvíce shodovat s realitou a se skutečnými výsledky z minulého roku. K tomu ve skutečnosti došlo, když žalobce předložil předběžný odborný odhad vyčíslený podle skutečně realizovaných tržeb v roce 2005. Zvolený postup byl podle osoby zúčastněné na řízení jedinou možností, jak dodržet současně ustanovení českého zákona o silniční dopravě a cit. nařízení vlády a současně i ustanovení komunitárních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek a koncesí, kdy podle konstantní judikatury Evropského soudního dvora je veřejný zadavatel povinen v řízení dodržet zásady stejného zacházení se všemi zájemci a uchazeči, zákazu diskriminace a transparentnosti. Kdyby osoba zúčastněná na řízení neoznámila a nepředepsala výši předpokládaných tržeb zjištěných na základě skutečně dosažených tržeb v roce 2005 jako závaznou pro všechny uchazeče, porušila by princip zákazu diskriminace, neboť se koncesního řízení účastnili rovněž dopravci, kteří na příslušných linkách již provozovali dopravu v roce 2005 a měli tedy přesnější informace než ostatní účastníci. Při výkladu zastávaném žalobcem by podle osoby zúčastněné na řízení dopravci, kteří provozovali na příslušných linkách dopravu v minulém roce, museli předložit odhad předpokládaných tržeb podle skutečných tržeb v minulém roce, zatímco ostatní by mohli zvolit tržby tak, aby to pro ně bylo co nejvýhodnější. Nemohlo by tak dojít k nediskriminačnímu řízení. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě připomněla, že žalobce se sám svobodně rozhodl uzavřít smlouvu za podmínek stanovených shodně pro všechny uchazeče v koncesním řízení a před uzavřením smlouvy ani po jejím uzavření žádné námitky neuváděl. Osoba zúčastněná na řízení dále připomněla tvrzení žalobce v jeho podnětu ministerstvu vnitra, totiž že by *„postupoval tak, aby předpokládané tržby byly co možno nejmenší, klidně i nulové aby navazující předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty, do jehož výše je kraj povinen uhradit prokazatelnou ztrátu, umožňoval úhradu všech nákladů dopravce“*. Právě tento postup by byl podle osoby zúčastněné na řízení zcela jednoznačně v rozporu se zákonem o silniční dopravě a příslušným prováděcím nařízením vlády, protože by se nejednalo o odhad prokazatelné ztráty, nýbrž o její podhodnocení. Tato citace žalobce prokazuje, že stanovení předpokládaných tržeb osobou zúčastněnou na řízení bylo jedinou možností, jak dodržet pravidla stanovená zákonem. Kdyby osoba zúčastněná na řízení nestanovila v koncesním řízení závazně výši předpokládaných tržeb, dopustila by se porušení pravidel komunitárního práva v oblasti poskytování veřejných podpor (osoba zúčastněná na řízení v této souvislosti poukazuje především na kritérium rozsudku ESD ve věci C-280/00 ze dne 24.7.2002 v kauze „Altmark“, podle něhož musejí být parametry, na jejichž základě je prokazatelná ztráta vypočítána, stanoveny předem objektivním a transparentním způsobem. Osoba zúčastněná na řízení připomněla, že každá veřejnoprávní smlouva představuje

souhlasný projev vůle dvou smluvních stran. Jestliže žalobce založil svou argumentaci na tom, že osoba zúčastněná na řízení trvala na určitém znění jedné části smlouvy, a toto považoval za diktát osoby zúčastněné na řízení, pak žalovaný učinil podle osoby zúčastněné na řízení závěr, že se o diktát nemohlo jednat, když žalobce nemusel podmínky osoby zúčastněné na řízení akceptovat. Navíc se podle osoby zúčastněné na řízení jeví jako rozhodné i to, že návrh smlouvy včetně předběžného odborného odhadu předložil osobě zúčastněné na řízení žalobce, nikoli osoba zúčastněná na řízení, jak se snaží dovodit žalobce. Jestliže žalobce vytýkal žalovanému, že tržby zdaleka nedosáhly odhadované úrovně, pak podle osoby zúčastněné na řízení skutečnost, že skutečné tržby zákonitě nemohou odpovídat tržbám předpokládaným, plyne ze samotného pojmu „předběžný“ odborný odhad, jehož součástí jsou i „předpokládané“ tržby. Osoba zúčastněná na řízení závěrem zdůraznila, že „otázka, v jaké míře se skutečné tržby odchýlí od předběžného odborného odhadu, není sama o sobě relevantní z hlediska souladu smlouvy s právními předpisy. V případě realizace nižších skutečných tržeb oproti předpokládaným nelze proto uplatnit možnost zvýšit předběžný odhad prokazatelné ztráty, to je možno jen v případě neočekávaného a významného zvýšení cen nafty a dalších nepředvídatelných nákladů. Opačný postup by negoval význam určování předběžného odborného odhadu.

(6) Při jednání před soudem setrvali účastníci řízení i osoba zúčastněná na řízení na svých dosavadních stanoviscích, podaných v žalobě a v napadeném rozhodnutí a ve vyjádřeních k žalobě. Osoba zúčastněná na řízení předložila při jednání k důkazu stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11.7.2006 zn. D2504/2006-12269/2006/540-Hm, jehož provedení jako důkazu bylo zamítnuto vzhledem k tomu, že bylo předloženo ve formě úředně neověřené fotokopie, a přestože bylo založeno do soudního spisu, nepřineslo by obsahově nový poznatek ve skutkovém i právním hodnocení předmětu přezkumu (stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže totiž obsahovalo soudu již známý a osobou zúčastněnou na řízení uplatněný poznatek, že příslušná judikatura Evropského soudního dvora vyžaduje provedení transparentního a nediskriminačního řízení i v případech, které nepodléhají zadávacím směrnici č.2004/17 ES a 2004/18 ES). Svůj výklad právní podstaty věci doplnila osoba zúčastněná na řízení upozorněním na rozdíl mezi veřejnoprávní a soukromoprávní smlouvou, kdy veřejnoprávní smlouva nemůže být neplatná a může být případně zrušena, avšak s účinky ex nunc. Po dobu své existence zavazovala účastníky a nelze se nyní na jejím základě domáhat vyšších částek prokazatelné ztráty, než které vyplývají ze smlouvy, a to dokonce bez ohledu na to, zda smlouva je či není v souladu s právními předpisy.

(7) Soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst.2 s.ř.s.), avšak po zjištění, že žalované Ministerstvo vnitra posoudilo předmět sporu správně po stránce skutkové i právní a v souvislosti s komunitárními, resp. unijními evropskými předpisy a judikaturou Evropského soudního dvora, žalobu neshledal důvodnou ani v jednom ze žalobních bodů. Soud předesílá, že se ztotožnil s právní i věcnou argumentací žalovaného i osoby zúčastněné na řízení, a k věci dodává:

(8.1) *Podle § 19 odst.1 a 3 zákona o silniční dopravě, ve znění platném a účinném do 30.6.2010, vznikl závazek poskytovat veřejné služby ve veřejné linkové dopravě na základě písemné smlouvy, kterou s dopravcem uzavíral kraj, a to za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje. Podle § 19b odst.3 zákona o silniční dopravě, ve znění platném a účinném do 30.6.2010, byl povinnou součástí smlouvy o závazku veřejné služby předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty, předložený dopravcem, a to za celé období, na které se závazek veřejné služby uzavíral. Kraji zákon ukládal uhradit tzv. prokazatelnou ztrátu nejvýše ve výši tohoto předběžného odborného odhadu zvýšeného pouze o nepředvídatelné*

prokazatelné náklady. Podle § 5 odst.1 prováděcího nařízení vlády č.493/2004 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a kterým se konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti, ve znění platném a účinném rovněž do 30.6.2010, prováděl výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty předkládaného dopravcem dopravce sám podle vlastních výsledků z provozování veřejné linkové dopravy v předchozím kalendářním roce nebo – pokud se jednalo o období kratší než jeden rok – za období, v němž veřejnou linkovou dopravu provozoval. Postup použitý Ústeckým krajem v proceduře předcházející uzavírání veřejnoprávních smluv na zajištění dopravní obslužnosti sice možná nebyl ideální, avšak s ohledem na transparentnost projektu bez možné diskriminace zájemců byl jediné možný; jde o případný problém koncesního řízení, nikoli nároků vyplývajících z dobrovolně uzavřené smlouvy, který je v souladu s judikaturou ESD, citovanou osobou zúčastněnou na řízení.

(8.2) Na věcném a právním pohledu nic nemění skutečnost, že právní úprava relevantní pro posouzení zákonnosti a věcné správnosti napadeného rozhodnutí žalovaného byla v mezidobí nahrazena novou právní úpravou dané problematiky, a to již výše uvedeným zákonem o veřejných službách v přepravě cestujících, který sleduje adaptaci českého právního řádu na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č.1370/2007. Tento zákon programově opustil pro právní regulaci při poskytování veřejných služeb pro zajištění dopravní obslužnosti a přepravy cestujících koncepci veřejnoprávního, subordinačního pojetí příslušných smluv uzavíraných mezi státem či územním samosprávným celkem (krajem, obcí) na jedné straně a dopravci na straně druhé a režim těchto smluv podřídil výslovně soukromoprávní, resp. obchodně právní regulaci. Při přezkoumávání zákonnosti a správnosti daného napadeného rozhodnutí žalovaného tak soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst.1 s.ř.s.) a který charakterizoval uvedený typ předmětné smlouvy jako veřejnoprávní, subordinační, kdy spory vyplývající z těchto smluv přísluší rozhodovat správnímu orgánu uvedenému v § 169 odst.1 písm. d) správního řádu (usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č.131/2002 Sb. ze dne 21.5.2008 č.j. Konf 31/2007-82, uveřejněné pod č.1675/2008 Sb. NSS). Nabytím účinnosti cit. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č.1370/2007 a cit. zákona o veřejných službách v přepravě cestujících nemohlo retroaktivně dojít k proměně dříve uzavřených veřejnoprávních smluv ani jejich subordinačního charakteru (srov. odstavec 49 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2011 č.j. Komp 1/2011-69 či odstavec 61 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2011 č.j. Komp 2/2011-90). Mezi účastníky řízení včetně osoby zúčastněné na řízení tak nebylo ani k datu soudního jednání sporu o kompetenci žalovaného Ministerstva vnitra k rozhodování ve věcech sporu ze smlouvy o závazku veřejné služby (viz cit. rozsudky Nejvyššího správního soudu).

(9) Vzhledem k tomu, že žalobce přijal podmínky stanovené osobou zúčastněnou na řízení (Ústeckým krajem) v průběhu zadávacího řízení v podobě závazného limitu maximální výše odhadované ztráty a předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty předložený v jeho nabídce odpovídal těmto podmínkám stanoveným rovně a transparentně pro všechny zájemce, nelze v takovém případě – shodně s osobou zúčastněnou na řízení – hovořit o porušení zákona. Je třeba se přiklonit k právnímu výkladu žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, který za prioritní považuje dobrovolně uzavřené smluvní vztahy, bez ohledu na to, zda smlouva je uzavřena ve veřejnoprávní sféře nebo v soukromoprávní rovině.

(10) Soud neshledal důvodným první žalobní bod, blíže rozvedený výše v odstavci (3), když podmínky procedury uzavírání smluv o závazku veřejné služby v oblasti veřejné linkové dopravy upravené především v někdejších ustanoveních § 19b odst.3 zákona o silniční

dopravě a § 5 odst.1 nařízení vlády č.493/2004 Sb. bylo nutno vnímat v souvislosti s aplikací evropské normotvorby a judikatury, jak na ni správně poukázala osoba zúčastněná na řízení. Na postupu, který byl uplatněn jako závazný podklad v zadávací dokumentaci pro výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, nelze spatřovat nic, co by naznačilo nesoulad s právním řádem, když naopak zvolený postup byl mezi zájemci, z nichž někteří již provozovali přepravu cestujících v dané lokalitě a jiní nikoli, jediným, který umožnil nediskriminující přístup ke každému z nich a transparentnost výběru. Vzhledem k tomu, že s právním výkladem uplatněným ve vyjádření osoby zúčastněné na řízení k žalobě se soud v zásadě shoduje a žalobci je tento výklad znám, nepovažuje soud za nezbytné jej na tomto místě opakovat.

(11) Nabídka žalobce akceptovala podmínku osoby zúčastněné na řízení v kapitole č.8 zadávací dokumentace, která obsahovala údaje pro výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, resp. podmínky zadávací dokumentace pro koncesní řízení. I kdyby došlo k relevantnímu zpochybnění procedury při uzavírání smlouvy a předcházejícího výběrového řízení, nic to nemění na skutečnosti, že smlouva byla oběma stranami nejen dobrovolně uzavřena, ale i plněna a uplynutím doby jejího trvání i konzumována. Žalobci nelze přisoudit skutečnou ztrátu z provozu, i kdyby ji vyčíslil, protože zákon požadoval uhradit pouze „prokazatelnou“ ztrátu ve výši předběžného odborného odhadu, tedy relevantně dopředu odhadnutou a odhadnutelnou ztrátu, nikoli ztrátu ve skutečné výši. Objednatel (zde kraj) nemůže zaručit zisk, jaký by si dopravce (žalobce) nepokrytě přál, když neváhal pod bodem VI. návrhu na zahájení sporného řízení ze dne 29.8.2008 (založeném ve správním spise) u Ministerstva vnitra otevřeně uvést, že je zcela nepochybné, že pokud by předběžný odhad tržeb prováděl sám dopravce, „postupoval by tak, aby předpokládané tržby byly co možno nejmenší, klidně i nulové, aby navazující předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty do jeho výše je kraj povinen uhradit prokazatelnou ztrátu, umožňoval úhradu všech nákladů dopravce“. Takový naznačený postup jde zjevně proti smyslu a cíli právní regulace, kterou mělo ve své době ust. § 19b odst.3 zákona o silniční dopravě. Není proto protizákonným postup, který uplatnila osoba zúčastněná na řízení a v němž žalobce akceptoval její obecně a pro všechny zájemce rovně deklarované podmínky výše maximálně odhadované prokazatelné ztráty a vtělil je tak do své nabídky na uzavření smlouvy. Žalovaný tak nepochybil, když nedoplnil dokazování o vyjádření osoby zúčastněné na řízení, jakým způsobem a na základě jakých podkladů stanovoval předpokládané tržby (další žalobní bod), neboť dokumenty založené ve správním spise (usnesení Rady Ústeckého kraje) i přílohy smlouvy ze dne 8.9.2006 lze pokládat za dostačující.

(12) Žalobce ve skutečnosti nežádá od osoby zúčastněné na řízení (Ústeckého kraje) tzv. nepředvídatelné prokazatelné náklady (§ 19b odst.3 zákona o silniční dopravě), nýbrž žádá ex post tzv. skutečné, pro něho ztrátové náklady na přepravu, tedy rozdíl mezi jeho celkovou ztrátou a plněním přijatým od Ústeckého kraje, který představuje částku XXXXXX Kč. To ovšem zákon o silniční dopravě (§ 19 a § 19b zákona o silniční dopravě, v tehdejší znění) či předmětná veřejnoprávní smlouva neumožňují, resp. neumožňovaly. Zákon o silniční dopravě ani smlouva ze dne 8.9.2006 neumožňovaly a neumožňují žalobci domáhat se zaplacení částek nad rozsah stanovený ve smlouvě, které žalobce považuje za bezdůvodné obohacení na straně Ústeckého kraje.

(13) Z uvedených důvodů byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta (§ 78 odst.7 s.ř.s.). Otázkami nákladů správního řízení se pro nadbytečnost nebylo potřeba zabývat s ohledem na výsledek meritorního posouzení žaloby.

(14) Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst.1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží. Žalovaný sice byl plně úspěšný, avšak podle sdělení při jednání mu náklady v řízení nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst.5 s.ř.s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vzniknou v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, s tím, že z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat i právo na náhradu dalších nákladů. Při jednání soudu sdělila, že nežadá přiznání náhrady nákladů řízení.

P o u ě n í a) podle právní úpravy účinné do 31.12.2011:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek a z důvodů stanovených v § 102 a násl. s.ř.s., včetně podmínky být zastoupen advokátem, nemá-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Kasační stížnost, o níž rozhoduje Nejvyšší správní soud, lze podat u Městského soudu v Praze do dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Podat kasační stížnost mohou účastníci řízení i osoby zúčastněné na řízení.

b) podle právní úpravy účinné od 1.1.2012:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal. 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). Případně-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 je 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 11.11.2011

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu