



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Karla Kosteckého a soudců JUDr. Pavla Vacka a Mgr. Lucie Trejbalové v právní věci žalobce: **M.Č.L.**, se sídlem T.G. M. xx, ČL, zast. JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Fráni Šrámka 1139, 500 02 Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, 461 80 Liberec II, za účasti: **xx.**, se sídlem xx, P., zast. JUDr. Jiřím Teryngelem, advokátem se sídlem Ke Klimentce 15, Praha 5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1.11.2010, č.j. OD 921/2009-76/99.9.1/LS,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 1.11.2010, č.j. OD 921/2009-76/99.9.1/LS, je **n i c o t n é**.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** žalobci nahradit náklady řízení ve výši 10.640,- Kč, na účet jeho právního zástupce JUDr. Stanislava Kadečky, Ph.D., vedený u xx, a.s., č.ú. xx, VS xx, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Zúčastněné osobě se právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal vyslovení nicotnosti, případně zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu, kterým bylo podle § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád), rozhodnuto o zamítnutí návrhu žalobce na uložení povinnosti zúčastněné osobě společnosti V a.s. zaplatit žalobci částku xx Kč s příslušenstvím. Rozhodnutí bylo vydáno v řízení vedeném žalovaným správním orgánem pod sp. zn. OD 921/2009, které bylo zahájeno podáním návrhu žalobce u Ministerstva vnitra dne 4.6.2009, jež byl následně postoupen žalovanému správnímu orgánu usnesením Ministerstva vnitra ze dne 4.6.2009, č.j. MV-41251-3/ODK-2009.

S ohledem na skutečnost, že žalovaný sám podal podnět Ministerstvu dopravy jako nadřízenému správnímu orgánu k prohlášení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí, soud řízení usnesením ze dne 23.3.2011, č.j. 59 A 2/2011-74, přerušil. V soudním řízení

je pokračováno na základě usnesení soudu ze dne 9.6.2011, č.j. 59 A 2/2011-92, když podaný podnět k prohlášení nicotnosti nebyl Ministerstvem dopravy shledán důvodným.

Jako první žalobní námitku žalobce označil nicotnost napadeného rozhodnutí z důvodu jeho vydání absolutně věcně nepřislušným správním orgánem. Podle žalobce je Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění ostatní dopravní obslužnosti M. Č.L. ze dne xx (dále jen „smlouva“), uzavřená mezi žalobcem a zúčastněnou osobou podle § 19c zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, od počátku absolutně neplatná, je třeba na ni ve smyslu § 39 občanského zákoníku hledět jakoby nikdy nevznikla, neboť jí ve smyslu § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě chyběla povinná součást smlouvy, a to dopravcem předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty za celé období, na které se závazek veřejné služby uzavírá. Smlouva v žádné svojí části neobsahuje skutečně vypočtený a vyčíslený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty, proto postrádá předvídanou náležitost a je z tohoto důvodu absolutně neplatná. Pokud tedy žalobce uplatňoval nárok z absolutně neplatné smlouvy, uplatňoval nárok z titulu bezdůvodného obohacení, v takovém případě je dána pravomoc rozhodovat ve věci obecným soudům, nikoli správním orgánům, bez ohledu na to, zda svojí podstatou se jednalo o smlouvu veřejnoprávní či nikoli.

Dalším důvodem pro nicotnost napadeného rozhodnutí je dle žalobce povaha smlouvy, která je soukromoprávní, když závěry zaujaté zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb. v usnesení ze dne 21.5.2008, č.j. Konf 31/2007-82, nelze v daném konkrétním případě aplikovat vzhledem k okolnostem uzavření smlouvy, době jejího uzavření a vzhledem k tomu, že sloužila k zajištění ostatní dopravní obslužnosti obce, nikoli základní obslužnosti ve veřejném zájmu.

Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že uzavřená smlouva je smlouvou veřejnoprávní, namítal žalobce, že se nejedná o subordinační smlouvu ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu, nelze potom postupovat dle § 169 odst. 1 správního řádu, k rozhodování sporu z takové smlouvy by nebyl příslušný žalovaný správní orgán. Žalobce uvedl, že smlouva nesplňuje podmínku dle § 161 odst. 1 správního řádu, a to že namísto smlouvy může být vydáno správní rozhodnutí. Žalovaný nebyl oprávněn uzavřenou smlouvu nahradit svým autoritativním rozhodnutím, proto nebyl naplněn charakter subordinační smlouvy. Proto žalobce dovozuje, že v době uzavření smlouvy mu zákon o silniční dopravě ani jiný právní předpis tuto možnost nedával. A i kdyby soud vycházel z právního stavu po 1.5.2004, tj. po vstupu ČR do EU, pak ani z přímo aplikovatelného článku I. odst. 5 Nařízení rady (EHS) č. 1191/69 ani z české právní úpravy nevyplývá věcná příslušnost pro vydání rozhodnutí o závazku veřejné služby pro žalobce. Pokud není stanovena věcná příslušnost obecního úřadu k vydání správního rozhodnutí, které by nahradilo uzavřenou smlouvu o závazku veřejné služby, pak není smlouva subordinační, je třeba posuzovat věcnou příslušnost k rozhodnutí sporu dle § 133 odst. 1 správního řádu, k rozhodnutí sporu by tak bylo věcně příslušné Ministerstvo dopravy. Ze všech shora uvedených důvodů má žalobce za to, že rozhodnutí bylo vydáno absolutně věcně nepřislušným správním orgánem a je proto nicotné.

V dalších částech žaloby pak žalobce vznášel námitky nezákonnosti či vad řízení pro případ, že by soud napadené rozhodnutí žalovaného neshledal nicotným.

Žalobce svou argumentaci doplnil dne 14.4.2011 odkazem na stížnost dle § 175 správního řádu podanou proti sdělení Ministerstva dopravy ze dne 29.3.2011, kterým byl vyřízen podnět žalobce k prohlášení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce

uvedl, že návrh na zahájení sporného správního řízení učinil pouze z procesní opatrnosti, když i v tomto návrhu tvrdil, že se jedná o spor z bezdůvodného obohacení, neboť smlouvu uzavřenou se zúčastněnou osobou V.a.s. považoval od počátku za neplatnou. Podle žalobce Ministerstvo dopravy nerespektovalo názor Nejvyššího soudu ČR vyslovený v usnesení č.j. 28 Cdo 4410/2010-426 ze dne 12.1.2011, když Nejvyšší soud jasně uvedl, že popsany spor je sporem z bezdůvodného obohacení. Žalobce dále nesouhlasil s výkladem § 161 odst. 1 správního řádu, který podalo Ministerstvo dopravy ve shora označeném sdělení. Žalobce znovu uvedl, že v době uzavření smlouvy nebyl příslušný správní orgán na základě zákona ani příslušného nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 oprávněn nahradit smlouvu svým autoritativním rozhodnutím, proto není naplněn charakter subordinační smlouvy ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu. Žalobce zopakoval důvody, pro které považuje uzavřenou smlouvu za soukromoprávní a nikoli veřejnoprávní.

Ve svém písemném vyjádření k žalobě žalovaný správní orgán odkázal na právní názor vyjádřený Ministerstvem dopravy ve sdělení k vyřízení podnětu nicotnosti napadeného správního rozhodnutí. Konstatoval, že tento právní názor Ministerstva dopravy respektuje a domnívá se, že napadené rozhodnutí bylo vydáno správně, co se týče přezkoumání platnosti a nezávadnosti předmětné smlouvy. Žalovaný ale nebyl kompetentní k přiznání jakéhokoli finančního plnění z toho vyplývajících, neboť v tomto směru se jedná o záležitost sporu o vydání bezdůvodného obohacení. Žalovaný tak má za to, že po pravomocném rozhodnutí žalovaného o platnosti smlouvy měl následně dořešit soud a návazně rozhodnout, zda došlo k bezdůvodnému obohacení či nikoliv a zda má některá ze stran sporu nárok na přiznání povinnosti finančního plnění. Žalovaný proto navrhl, aby soud potvrdil napadené rozhodnutí, ve vztahu k odůvodnění platnosti předmětné smlouvy, ve vztahu vlastního sporu o vydání bezdůvodného obohacení, rozhodl o jeho charakteru a příslušnosti k jeho rozhodování. Toto rozhodování pak podle žalovaného souvisí se soudním řízením vedeným civilními soudy.

Zúčastněná osoba ve vyjádření k žalobě ze dne 12.1.2011 uvedla, že je dán důvod k odmítnutí žaloby, neboť k přezkumu napadeného rozhodnutí je povolán civilní soud dle části páté o.s.ř., neboť žalovaný řešil spor z obchodního vztahu, bez ohledu na to, zda se jedná o veřejnoprávní či soukromoprávní smlouvu, bezdůvodné obohacení, náhradu škody, apod. Na svém stanovisku zúčastněná osoba setrvala i v dalším vyjádření ze dne 30.9.2011, kdy uvedla, že nesouhlasí se závěrem žalobce, který žalovaný převzal, tedy že bylo shora uvedeným usnesením Nejvyššího soudu definitivně rozhodnuto, že ve věci je dána příslušnost civilních soudů. Podle zúčastněné osoby Nejvyšší soud nedovodil ničí příslušnost, ale uvedl, že soud měl zkoumat platnost smlouvy a pokud by dospěl k závěru, že je absolutně neplatná, byl by ve věci příslušný, v opačném případě je namístě věc postoupit správnímu orgánu. Nejvyšší soud si však bohužel nevšiml, že v mezidobí správní orgán věc projednal a pravomocně rozhodl. Otázka platnosti dané smlouvy byla mezitím posouzena žalovaným ve sporu vedeném pod sp.zn. OD 921/2009. Podle zúčastněné osoby původním návrhem na zahájení řízení podaným vadně k Ministerstvu vnitra, které následně věc postoupilo k projednání žalovanému, nebylo žalobcem uplatňováno žádné bezdůvodné obohacení, nemůže se tak jednat o spor, který spadá do příslušnosti civilního soudu. Žalobce uplatnil plnění ze smlouvy, kterou správní orgán posoudil jako platnou, přičemž není rozhodné, jak svůj nárok žalobce označil. Zúčastněná osoba zopakovala, že předmětný spor je sporem z veřejnoprávní smlouvy, posuzovaná veřejnoprávní smlouvy je platná a k řešení sporu nejen o platnosti smlouvy, ale také o plnění z ní, je povolán žalovaný, který také věc projednal a pravomocně rozhodl. Podle osoby zúčastněné však nelze pravomocné správní rozhodnutí přezkoumat

v řízení před správním soudem, podaná žaloba je nepřipustná, neboť zákonným prostředkem soudního přezkumu je žaloba podle části páté o.s.ř.. K přezkumu žalobních námitek je tak povolán okresní soud v řízení dle části páté o.s.ř., zúčastněná osoba proto navrhla, aby správní soud žalobu odmítl.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející, vycházejí ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a dospěl k závěru, že námitka nicotnosti napadeného rozhodnutí je důvodná.

Ze správního spisu předloženého žalovaným soud ověřil, že průběh správního řízení odpovídá jeho podrobnému popisu uvedenému v žalobě. Soud tak zjistil nejen průběh správního řízení, ale je si vědom také toho, že žalobou podanou dne 27.3.2007 u Okresního soudu v České Lípě se žalobce domáhal po zúčastněné osobě vydání bezdůvodného obohacení, když tvrdil, že smlouva mezi nimi uzavřená je neplatná. Soudu je ze správního spisu známo, že mezitímní rozsudek Okresního soudu v České Lípě ze dne 20.4.2009, č.j. 13 C 203/2007-288, jímž byl nárok žalobce shledán co do základu podstatným, byl zrušen usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 11.3.2010, č.j. 29 Co 393/2009-346, který současně vyslovil, že věc bude postoupena Krajskému úřadu Libereckého kraje jako správnímu orgánu věcně a místně příslušnému. Správní řízení o postoupené žalobě bylo zastaveno s poukazem na souběžně probíhající správní řízení vedené pod sp. zn. OD 921/2009.

Pro posouzení věci soud považuje za důležité usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.1.2011, č.j. 28 Cdo 4410/2010-426, v němž byl názor vyslovený krajským soudem ve výše cit. usnesení shledán nesprávným. Nejvyšší soud zde jasně vyjádřil (vycházejí ze své předchozí judikatury a judikatury zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb.), že pokud jde 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 § 451 a § 489 občanského zákoníku závazkový vztah, který je dle § 2 odst. 1 občanského zákoníku vztahem občanskoprávním, a tedy podléhající pravomoci civilních soudů dle § 7 o.s.ř., když ustanovení občanského zákoníku upravující vztahy z bezdůvodného obohacení neodlišuje situace, bylo-li stranami plněno na základě domnělého titulu z oblasti veřejného či soukromého práva.

Soudu je rovněž z jeho úřední činnosti (ze soudního spisu vedeného zdejším soudem pod sp. zn. 59 A 36/2011 ve věci žaloby zúčastněné osoby proti nečinnosti žalovaného ve věci vydání správního rozhodnutí ve sporném právním řízení) známo usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ve kterém byl při posouzení příslušnosti žalovaného správního orgánu (spor o plnění z veřejnoprávní smlouvy) shora vyslovený právní názor Nejvyššího soudu aplikován. Zvláštní senát v tomto rozhodnutí mimo jiné s odkazem na svou předchozí judikaturu (usnesení ze dne 30.6.2006, č.j. Konf 132/2005-7, www.nssoud.cz) uvedl:

„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 (k tomu srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 6. 2006, čj. Konf 132/2005 - 7, publikované pod č. 955/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Je tak zřejmé, že vymezení pravomoci orgánu příslušného rozhodnout o sporu z veřejnoprávní smlouvy je zásadně dáno charakterem sporu a jeho skutkovým základem. Význam však ojedinele může mít i obsah podání, jímž je řízení zahájeno, a způsob formulace petitu. Pro založení pravomoci určitého orgánu však jsou bez významu jakákoliv následná vyjádření žalovaného či dalších účastníků řízení k projednávané věci, resp. nepravomocná soudní rozhodnutí vydaná v jiné věci týchž účastníků, byť by vycházela z téže smlouvy. Pravomoc orgánu k projednání a rozhodnutí věci musí být určena na základě obsahu podané žaloby, tj. na základě žalobních tvrzení a žalobního petitu. Soud, resp. jiný orgán, jemuž je návrh na zahájení řízení adresován, totiž musí bez dalšího (např. bez nutnosti provádět ve věci dokazování) posoudit, zda má pravomoc v dané věci rozhodnout, nebo zda předmětná věc spadá do rozhodovací pravomoci jiného orgánu. V tomto ohledu nemohou být relevantní vyjádření žalovaného k podané žalobě či stav a vývoj jiných řízení probíhajících mezi týmiž účastníky sporu, ale výhradně obsah podané žaloby, resp. její petit.“ Od těchto závěrů neměl zdejší soud důvod se odchýlit.

Ze správního spisu proto ověřil skutečnosti tvrzené žalobce, tedy že se návrhem podaným Ministerstvu vnitra dne 4.6.2009 domáhal vydání bezdůvodného obohacení a návrh podal jen procesní opatrnosti s ohledem na námitky věcné nepřislušnosti soudu vznesené zúčastněnou osobou v průběhu soudního řízení před civilními soudy.

Z návrhu označeného jako návrh na zahájení sporného řízení dle § 141 odst. 1 správního řádu, ze dne 26.5.2009, podanému Ministerstvu vnitra dne 4.6.2011, jednoznačně vyplývá, že žalobce tímto návrhem uplatnil nárok z titulu vydání bezdůvodného obohacení ve výši xx Kč, které vzniklo zúčastněné osobě za období od 1.7.2003 do 31.12.2006 v souvislosti s provozováním dopravní obslužnosti v městě Č.L.. Žalobce v návrhu výslovně uvedl, že návrh na zahájení sporného řízení před správním orgánem podává z procesní opatrnosti, když v probíhajícím civilním řízení zúčastněná osoba V.a.s. uplatnila námitku proti pravomoci civilních soudů. V návrhu žalobce výslovně žádá zaplacení částky z titulu bezdůvodného obohacení, peněžní náhradu za skutečněné plnění bez právního důvodu s ohledem na to, že smlouva uzavřená mezi stranami je neplatná od samého počátku, neboť jí chybí její základní náležitost ve smyslu § 19b odst. 2 zákona silničního zákona, a to dopravcem předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Žalobce v návrhu uvedl, že proti zúčastněné osobě uplatňuje pohledávku z titulu vyplacených záloh bez právního důvodu ve výši xx Kč a zároveň uznává, že proti němu může zúčastněná osoba nárokovat pohledávku ve výši xx Kč odpovídající podílu žalobce na úhradě hodnoty plnění realizovaného zúčastněnou osobou bez právního titulu, když rozdíl mezi těmito pohledávkami činí požadovanou částku xx Kč.

Ve světle shora uvedené argumentace tak soud dospěl k závěru, že žalovaný správní orgán (byť mu byla věc postoupena Ministerstvem vnitra) byl k projednání a rozhodnutí o návrhu žalobce absolutně věcně nepřislušný. Návrh žalobce ze dne 4.6.2009 byl zcela zřejmě svým obsahem žalobou na vydání bezdůvodného obohacení ve smyslu § 451 a násl. občanského zákoníku, o které přísluší rozhodovat soudu v občanském soudním řízení ve smyslu § 7 o.s.ř. K závěru o věcné příslušnosti správní orgánu ke sporu z veřejnoprávní smlouvy nebylo možno dospět jen s ohledem na nesprávné označení návrhu jako návrhu na zahájení sporného správního řízení ve sporu z veřejnoprávní smlouvy, když samotnou podstatou návrhu, jak nepochybně plyne z jeho obsahu, byl požadavek na vydání

bezdůvodného obohacení. Věcná nepřislušnost žalovaného k vydání napadeného rozhodnutí je důvodem nicotnosti tohoto rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

Soud proto v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je nicotné.

Ve věci soud rozhodoval bez nařízení ústního jednání v souladu s § 76 odst. 2, odst. 3 s. ř. s.

Podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 2.000,- Kč (položka 14a Sazebníku soudních poplatků ve znění do 31.8.2011), dále odměnou za právní zastoupení ve výši 6.300,- Kč (3 právní po 2.100,- Kč úkony dle § 7 bodu 2, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d), vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu), náhradou hotových výdajů ve výši 900,- Kč (3 paušály po 300,- Kč za 3 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 3 advokátního tarifu), DPH z odměny a náhrady hotových výdajů ve výši 1.440,- Kč, celkem tedy 10.640,- Kč.

Zúčastněné osobě soud nepřiznal náhradu nákladů řízení v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě soud osobě na řízení zúčastněné žádné povinnosti neuložil a u zúčastněné osoby neshledal pro přiznání náhrady dalších nákladů řízení důvody zvláštního zřetele hodné.

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 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 Liberci dne 4. dubna 2012.

Mgr. Karel Kostecký, v.r.
předseda senátu