



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **DPÚK a. s.**, se sídlem Rotavská 2656/2b, Praha 5, zastoupená Mgr. Michalem Hrnčířem, advokátem se sídlem Karolinská 661/4, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupený JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, **II) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2012, č. j. MV-117728-7/ODK-2012, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 9. 2019, č. j. 15 A 174/2016 – 245,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 12. 2012, č. j. MV-117728-7/ODK-2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále též „krajský úřad“ nebo „prvostupňový správní orgán“) ze dne 29. 8. 2012, č. j. 117759/2012/KUUK, JID 585/DS/2009 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým krajský úřad v samostatné působnosti podle § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), výrokem I) zamítl žádost žalobkyně o zaplacení částky 47 054 057,32 Kč s příslušenstvím jako vyrovnání finančních břemen ve smyslu 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, v rozhodném znění (dále jen „Nařízení“), a to za období od 1. 5. 2006 do 30. 6. 2006 za provozování spojů, ve vztahu k nimž byly žalobkyni uděleny licence; výrokem II) zamítl návrh žalobkyně na nařízení předběžného opatření, kterým se domáhala placení měsíčních záloh na úhradu prokazatelné ztráty ve výši 11 200 000 Kč vždy k prvnímu dni kalendářního měsíce, a to až do rozhodnutí ve věci samé; výrokem III) odložil žádost žalobkyně o zaplacení částky 47 054 057,32 Kč z titulu bezdůvodného obohacení a výrokem IV) pak vyslovil, že žalobkyně i správní orgán si ponесou své náklady řízení.

Žaloba

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) velmi obsáhlou žalobou (čítající 67 stran), jíž se domáhala zrušení obou správních rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Vznela námitka podjatosti všech úředních osob krajského úřadu, kterou podložila existencí značného zájmu Ústeckého kraje na výsledku řízení, obavou z možného ovlivňování úředních osob politickou reprezentací a taktéž osobním zájmem politiků a některých úředníků. Odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119 (dále jen „usnesení rozšířeného senátu“), dle něž v případech úředníků jakožto zaměstnanců územních samosprávných celků existuje velmi významné systémové riziko jejich podjatosti, přičemž ke zjištění pochybností o jejich nepodjatosti postačuje již jen povaha dané věci. Žalovaný dle ní měl věcně posuzovat otázku, zda sám Ústecký kraj nebo jeho jednotlivé úřední osoby mají zájem na výsledku řízení, nikoliv pouze formalisticky hodnotit, zda je účastníkem řízení. Zdůraznila, že její přesvědčení o podjatosti úředních osob spočívá v samotné povaze věci, a dále plyne z výpovědi Ing. Petra Maxy (bývalý prokurista a člen představenstva společnosti IDS Ústeckého kraje, a.s.) a mediálních výstupů Ing. J. Š. (bývalý hejtman a radní pro dopravu), přičemž politicky ovlivňován mohl být i nově jmenovaný ředitel krajského úřadu Ing. M. Z. Upozornila též na to, že možnost aplikace § 131 odst. 4 správního řádu se vztahuje i na úřední osoby rozhodující v samostatné působnosti, neboť jde o ochranu základního práva účastníků řízení na spravedlivý proces, které má přednost před ochranou práva územního samosprávného celku na jeho samosprávu.

[3] K tvrzené nezákonnosti obou správních rozhodnutí ve vztahu k posouzení jejího nároku na vyrovnání finančních břemen uvedla, že povinnost Ústeckého kraje uhradit jí prokazatelnou ztrátu plyne přímo z § 19b odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v rozhodném znění (dále jen „silniční zákon“), neboť v rozhodném období plnila zákonné

pokračování

povinnosti vyplývající z § 18 silničního zákona a příslušných cenových předpisů; tyto povinnosti přitom odpovídají závazkům veřejné služby ve smyslu čl. 2 Nařízení, a to ve vztahu k linkám zahrnutým do základní dopravní obslužnosti, jejichž plněním jí vznikla prokazatelná ztráta. Odmítla přitom názor žalovaného, že povinnost uhradit prokazatelnou ztrátu může vzniknout výhradně na základě smlouvy o závazku veřejné služby podle § 19 odst. 3 silničního zákona; podle ní povinnost hradit dopravci prokazatelnou ztrátu vzniká ze zákona. Hlavní příčinu nesprávné interpretace silničního zákona spatřovala v překladové chybě obsažené v německé verzi Nařízení, kterou zjevně aplikoval český zákonodárce při adaptaci silničního zákona; ta totiž upravuje dva odlišné způsoby zajištění přiměřených dopravních služeb, a to závazky veřejné služby a smlouvy na veřejné služby, zatímco německá verze užívá pojem smlouva o závazku veřejné služby, což vede k nepřipustnému směšování obou institutů. Podle žalobkyně neuzavřením smlouvy o závazku veřejné služby došlo k tomu, že formálně nevznikl bezobsažný závazek veřejné smlouvy, nicméně i přesto jí byly v daném období uloženy skutečné, přímo aplikovatelným Nařízením definované, závazky veřejné služby; tím byla splněna podmínka § 19b odst. 2 silničního zákona, tj. plnění závazků veřejné služby z její strany. Existence závazku veřejné služby, který podle § 19 odst. 3 silničního zákona vzniká uzavřením smlouvy mezi krajem a dopravcem, je proto z hlediska povinnosti uhradit prokazatelnou ztrátu zcela irelevantní. Smlouva o závazku veřejné služby dle ní představuje subordinační veřejnoprávní smlouvu, kterou uzavírá kraj s dopravcem namísto vydání rozhodnutí, jímž by byla předem stanovena částka vyrovnání finančních břemen podle čl. 13 odst. 1 Nařízení; následkem neuzavření této smlouvy je pouze to, že povinnost kraje hradit jí prokazatelnou ztrátu není podle § 19b odst. 3 silničního zákona limitována předloženým předběžným odhadem prokazatelné ztráty. Podle žalobkyně nemá závěr žalovaného, že uložení závazků veřejné služby je možné pouze rozhodnutím správního orgánu, žádnou oporu v Nařízení a odporuje také relevantní judikatuře Soudního dvora Evropské unie (rozsudek ve věci Altmark, sp. zn. C-280/00), která připouští možnost uložení závazků veřejné služby právními předpisy nebo licencí. Nařízení totiž vyžaduje formu rozhodnutí výhradně ve vztahu ke zrušení či zachování závazků veřejné služby, nikoli ve vztahu k jejich uložení; odmítá proto judikaturu správních soudů, že Nařízení umožňuje uložení závazků veřejné služby jen formou rozhodnutí. Argument žalovaného založený na možnosti rozdělit dopravu na komerční (nedotovanou) a nekomerční (dotovanou) žalobkyně neakceptovala a toto členění označila za nefunkční s tím, že bylo použito jen k popření jejího nároku. Finančně nepodporovaná doprava může být komerční dopravou jen za předpokladu, že nejde o porušení povinnosti kraje hradit dopravci prokazatelnou ztrátu, která vzniká při zajišťování dopravní obslužnosti, tedy dopravy ve veřejném zájmu. Zdůraznila, že dosavadní judikatura se náležitě nevypořádala s její argumentací. Zpochybňovala také závěry správních orgánů týkající se zamítnutí jejího návrhu na nařízení předběžného opatření s tím, že předmětem předběžného opatření mělo být následné období (tj. po červnu 2006), avšak důvod vzniku nároku byl podle ní stejný. Souhlasila s názorem správních orgánů o jejich nepřislušnosti rozhodnout o jejím eventuálním požadavku na vydání bezdůvodného obohacení odpovídajícího nevyplacené úhradě prokazatelné ztráty, nicméně podotkla, že daná část věci měla být přímo předložena k rozhodnutí zvláštnímu senátu.

Řízení o žalobě

[4] Usnesením městského soudu ze dne 4. 10. 2016, č. j. 6 A 31/2013 – 100, byla věc postoupena Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“).

[5] Krajský soud nejprve rozsudkem ze dne 17. 4. 2018, č. j. 15 A 174/2016 – 158 (dále jen „první rozsudek“) rozhodnutí žalovaného i prvostupňové správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dle názoru soudu nebylo pochyb o tom, že krajský úřad jakožto orgán Ústeckého kraje rozhodoval ve správním řízení ve věci, která se týkala jeho zájmu, neboť žalobkyní nárokováná částka by byla placena z rozpočtu Ústeckého kraje. Zdůraznil, že žalobkyně ve správním řízení uplatnila nárok na úhradu prokazatelné ztráty v částce 47 054 057,32 Kč, přičemž již samotná výše tohoto nároku založila zjevný zájem Ústeckého kraje na výsledku daného řízení. Naznal, že toto řízení je výši požadované sumy zcela ojedinělé, a proto nemůže obstát argument, že pokud by pouhá majetková zainteresovanost územního samosprávného celku byla důvodem pro vyloučení jeho zaměstnanců, nemohl by tento celek rozhodovat v mnoha dalších řízeních, u nichž je dána jeho pravomoc. Refletoval historické souvislosti celého případu; nebylo dle něj možno odhlédnout od negativních projevů některých představitelů Ústeckého kraje na adresu žalobkyně, neboť tato medializovaná vyjádření svědčí o vyostřenosti sporu mezi žalobkyní a Ústeckým krajem a současně vyvolávají podezření, že těmito vyjádřeními či jejich autory mohly být do určité míry ovlivněny i úřední osoby krajského úřadu. Zdůraznil, že právo na samosprávu nemůže být v žádném případě upřednostněno před právem na spravedlivý proces, jehož součástí je i požadavek, aby věc neprojednávally a nerozhodovaly vyloučené úřední osoby; § 131 odst. 4 správního řádu navíc neukládá povinnost jakkoli přihlížet k právu na samosprávu ani nerozlišuje, zda se věc, k jejímuž projednání a rozhodnutí má být pověřen jiný správní orgán, týká přenesené či samostatné působnosti původně příslušného správního orgánu. Správní řízení proto podle něj trpělo vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[6] Ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) byl první rozsudek krajského soudu zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018 – 63, publ. pod č. 3883/2019 Sb. NSS (dále jen „rozsudek NSS“), a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že po územně samosprávných celcích při výkonu jejich samostatné působnosti není z podstaty smyslu jejich existence možné vyžadovat zcela nestranné a nezainteresované rozhodování; i tyto celky jsou však samozřejmě při své rozhodovací činnosti vázány celou řadou zákonů a v nich obsažených pravidel a omezení. Zákonost a správnost individuálních správních aktů vydaných územně samosprávným celkem v samostatné působnosti se mimo jiné garantuje jejich přezkumem odvolacím správním orgánem, přičemž i v jeho postupu se však uplatní jistá specifika oproti přezkumu rozhodnutí vydaných v přenesené působnosti. Nelze ovšem akceptovat, aby jiný (navíc ještě ani ne nadřízený, nýbrž „sousední“) územní samosprávný celek s vlastními odlišnými zájmy rozhodoval ve věcech samostatné působnosti namísto toho celku, o jehož záležitosti se jedná. Dospěl proto k závěru, že tzv. riziko systémové podjatosti, jak bylo charakterizováno v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, lze posuzovat u územně samosprávného celku jediné v případě, kdy tento rozhoduje v přenesené působnosti; při rozhodování v samostatné působnosti naopak nepřichází z podstaty věci vůbec v úvahu. Upřesnil přitom, že tímto závěrem není nikterak dotčeno posuzování podjatosti konkrétní úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu; o nepodjatosti takové úřední osoby však musí být dána pochybnost

pokračování

s ohledem přímo její poměr k věci, účastníkům řízení (mimo onen územně samosprávný celek) nebo jejich zástupcům, nikoliv však pouze kvůli rizikům souvisejícím se systémovou podjatostí způsobenou zaměstnaneckým poměrem k tomuto celku.

Napadený rozsudek

[7] Následně krajský soud rozsudkem ze dne 18. 9. 2019, č. j. 15 A 174/2016 – 245 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu zamítl. Konstatoval, že je v projednávané věci podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v rozsudku NSS, přičemž subjektivní přesvědčení žalobkyně o jeho nesprávnosti ani rozhodovací praxe žalovaného v době po vydání napadeného rozhodnutí na tom nemohou nic změnit. Veškeré žalobní námitky upozorňující na domnělou tzv. systémovou podjatost úředníků krajského úřadu proto shledal nedůvodnými. Zabýval se námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, přičemž po prostudování odůvodnění napadeného rozhodnutí a jeho porovnání s odvolacími námitkami naznal, že žalovaný přiměřeně reagoval na všechny odvolací námitky žalobkyně, přičemž své závěry dostatečně odůvodnil; napadené rozhodnutí tedy splňuje požadavky přezkoumatelnosti.

[8] Zdůraznil, že případná podjatost se posuzuje pouze u osob, které se bezprostředně podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu a mohly by ovlivnit výsledek řízení. Z obsahu správního spisu zjistil, že obě rozhodnutí v prvním stupni (usnesení ze dne 10. 2. 2010, jež bylo později zrušeno, i rozhodnutí ze dne 29. 8. 2012) jako oprávněná úřední osoba vydal Ing. M. Z. (ředitel krajského úřadu), přičemž jako vyřizující osoba byla uvedena Ing. V. N. Podle názoru soudu proto bylo namístež zkoumat okolnosti možné podjatosti výhradně ve vztahu k těmto osobám. Žalobkyní tvrzený nepřátelský postoj Ing. J. Š. vůči ní a možná podjatost Ing. J. F. či jeho osobní zájem na výsledku řízení proto považoval za zcela irelevantní, když Ing. Š. ani Ing. F. v dané věci nerozhodovali ani se nepodíleli na přípravě rozhodnutí. Připomněl přitom, že rozsudkem NSS byl ostatně zavázán k tomu, aby posoudil otázku tvrzené podjatosti ředitele krajského úřadu, a to pouze na základě jeho přímého osobního vztahu k věci. Žalobkyně neuplatnila žádné tvrzení, které by nasvědčovalo existenci pochybností o nepodjatosti Ing. M. Z. nebo Ing. V. N., resp. netvrdila, že by s ohledem na svůj vztah k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům měli takový zájem na výsledku řízení, pro který by bylo možné pochybovat o jejich nepodjatosti. Krajský soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského úřadu nebylo vydáno osobou, jež by byla z projednání a rozhodování věci měla být vyloučena.

[9] Ve vztahu k námitkám týkajícím se vlastního vyrovnaní finančních břemen soud předeslal, že tato problematika byla již opakovaně řešena správními soudy, a to i v řízeních iniciovaných přímo žalobkyní; odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 – 130. Uvedl, že nesdílí subjektivní přesvědčení žalobkyně o nesprávnosti či nedostatečné argumentační přesvědčivosti daného rozsudku a naopak se plně ztotožňuje s v něm vyloženým posouzením a interpretací dotčených právních předpisů, která ani podle usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 3158/13, nevybočuje z mezí legitimního očekávání ochrany majetku žalobkyně a nevykazuje znaky výkladové svévole či judikatorního excesu. Obdobné závěry, pokud jde o vznik a trvání závazku veřejné služby, pak Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudcích ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009-157, nebo ze dne 30. 1. 2009, č. j. 8 As 21/2008 – 189, publ. pod č.

2251/2011 Sb. NSS. Krajský soud proto neshledal žádný důvod se od tohoto postoje Nejvyššího správního soudu jakkoli odchýlit. Za situace, kdy správní soudy stabilně vykládají dotčená ustanovení právních předpisů jednotně a z pohledu Ústavního soudu ústavně konformně, aniž by měly pochybnosti o souladu své interpretace s evropským právem a judikaturou Soudního dvora Evropské unie, nebyly dle krajského soudu dány důvody k položení předběžné otázky, jak požadovala žalobkyně. Současně nevznikl ani prostor pro uplatnění žalobkyní zdůrazňované zásady *in dubio pro libertate*, neboť jí předestřený výklad silniční zákon neumožňuje. Podstatné dle soudu je to, že Ústecký kraj byl oprávněn i bez uvedení důvodů vypovědět smlouvu o závazku veřejné služby, kterou měl uzavřenu se žalobkyní (resp. jejím právním předchůdcem), a že tato smlouva byla platně vypovězena, což již konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 - 130. Skončením platnosti předmětné smlouvy současně zanikl i závazek veřejné služby, tudíž v období května a června 2006 již žalobkyni takový závazek uložen nebyl. Podle § 19 odst. 2 silničního zákona je kraj povinen ze svého rozpočtu hradit pouze prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci plněním závazků veřejné služby, jedná-li se o zajišťování dopravní obslužnosti veřejnou vnitrostátní linkovou dopravou nebo linkami veřejné městské linkové dopravy, které zabezpečují dopravu v rámci závazku veřejné služby mimo území města. Za situace, kdy žalobkyně v předmětném období neplnila závazky veřejné služby (tyto závazky již netrvaly z důvodu ukončení platnosti příslušné smlouvy), nebyly podle názoru soudu splněny podmínky pro vznik jejího nároku na úhradu prokazatelné ztráty, tudíž Ústecký kraj nebyl povinen tuto ztrátu žalobkyni hradit. Soud uzavřel, že krajský úřad zcela oprávněně zamítl žádost žalobkyně o vyrovnání finančních břemen ve smyslu Nařízení a žalovaný rozhodl správně, pokud odvolání žalobkyně v této části vyhodnotil jako nedůvodné. Krajský soud doplnil, že si je plně vědom toho, že žalobkyně přednesla v žalobě, dalších svých podáních i při jednání soudu velmi rozsáhlou argumentaci na podporu oprávněnosti svého nároku na vyrovnání finančních břemen. Dospěl však k závěru, že není třeba, aby samostatně reagoval na každou dílčí část předmětné argumentace a tuto jednotlivě vyvracel, neboť postačuje, že se vypořádal s jejím obsahem a smyslem; především pak poukázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která řešila obdobné případy.

[10] K námitkám žalobkyně, které se týkaly zamítnutí jejího návrhu na vydání předběžného opatření, soud konstatoval, že se jimi nemůže zabývat z důvodu kompetenční výluky podle § 70 písm. b) s. ř. s., která ze soudního přezkumu vylučuje úkony předběžné povahy. Obecný test pro zkoumání, zda jde o rozhodnutí předběžné povahy, formuloval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, publ. pod č. 1982/2010 Sb. NSS, podle nějž k tomu, aby rozhodnutí mohlo být předběžné povahy, musí kumulativně splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Dle krajského soudu je splnění osobní podmínky zjevné, neboť předběžné opatření dopadá na všechny účastníky řízení; naplněna byla i časová podmínka, protože vydání předběžného opatření předchází rozhodnutí konečnému, které podléhá soudnímu přezkumu; současně byla dodržena i podmínka věcná, neboť pravomocné rozhodnutí ve věci samé řeší i případný dočasný charakter předběžného opatření. Soud dále zdůraznil, že je zcela irrelevantní zabývat se námitkami zpochybňující důvody, na kterých správní orgány založily zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření, neboť ono samo by automaticky zaniklo právní mocí meritorního rozhodnutí. To platí tím spíše, když soud aproboval závěr správních orgánů, že žalobkyně neměla na požadovanou úhradu prokazatelné ztráty za květen a červen 2006

pokračování

nárok; tento závěr přitom logicky platí i pro všechna další období, ve kterých trval totožný stav.

[11] Co se týče odložení žádosti žalobkyně o zaplacení částky 47 054 057,32 Kč z titulu bezdůvodného obohacení a její argumentace, že namísto postupu podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu měly správní orgány iniciovat kompetenční spor u zvláštního senátu, krajský soud žalobkyni částečně přisvědčil v tom, že k popření pravomoci rozhodnout dojde i samotným podáním návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu. Pokud tedy žalovaný měl za to, že ze strany soudů již došlo k popření jejich pravomoci vydat rozhodnutí ve věci, mohl namísto odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu podat návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu. Zvláštní senát v usnesení ze dne 14. 9. 2010, č. j. Konf 47/2010 - 14, vyslovil, že k popření pravomoci dojde tehdy, jestliže dotčená strana podá návrh zvláštnímu senátu na rozhodnutí kompetenčního sporu, anebo jestliže právně relevantním způsobem vyjádří popření této pravomoci, aniž by přitom podala zvláštnímu senátu předmětný návrh; v posledně uvedeném případě pak může návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu podat účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou. Vycházejí z tohoto rozhodnutí krajský soud konstatoval, že správní orgány v projednávané věci měly na výběr, zda žádost o vydání bezdůvodného obohacení odloží, nebo zda podají návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu (což je podle aktuální judikatury zvláštního senátu preferovanou variantou). Odložením věci nicméně žalobkyně nebyla nijak zkrácena na svých právech, neboť mohla návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu podat sama. K podání návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu naopak nebyl oprávněn krajský soud v projednávané věci, neboť není účastníkem kompetenčního sporu ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření k ní

Kasační stížnost žalobkyně

[12] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Předně nadále trvá na tom, že Ústeckému kraji nepřísluší postavení osoby zúčastněné na řízení, neboť nesplňuje materiální podmínku podle § 34 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku bez bližšího zdůvodnění odkázal na rozsudek NSS, nicméně právě ten vykazuje zásadní vady, pro které jeho závěry není možné aplikovat. Presumpce správnosti správních aktů je spojována především se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře. Výrokem napadeného rozhodnutí žalovaného však nebylo Ústeckému kraji přiznáno žádné právo, jehož ochrany by se mohl dovolávat. Nevzniklo mu ani žádné legitimní očekávání, že nebude muset uhradit požadované plnění; to může založit toliko jednotná dlouhodobá ustálená správní praxe, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Ani to by nemohlo být základem pro splnění materiální podmínky pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení, neboť samotným zrušením napadeného rozhodnutí (navíc z důvodu, že bylo vydáno vyloučenou úřední osobou) by k přímému dotčení práva legitimního očekávání dojít nemohlo. To může nastat až teprve případným následným vydáním nového správního rozhodnutí v dané věci, kterým by byla Ústeckému kraji předmětná povinnost uložena. Pro přiznání postavení osoby zúčastněné je nezbytné přímé

dotčení na právech a povinnostech (k čemuž odkázala na odbornou komentářovou literaturu); zákonodárce výslovně předvídá, že osobě zúčastněné musí v důsledku vydání napadeného rozhodnutí vzniknout subjektivní veřejnoprávní oprávnění nebo povinnost a současně se musí jednat o přímé dotčení na právech nebo povinnostech, nepostačuje pouhé dotčení zájmů určitého subjektu. Vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo k přímému dotčení práv a povinností Ústeckého kraje, neboť mu nebyly uloženy či zrušeny žádné povinnosti ani nebyla založena nebo zrušena žádná jeho práva. Jestliže v rozsudku NSS je uvedeno, že zrušení napadeného rozhodnutí by zjevně zasáhlo do práv Ústeckého kraje, měl tím zřejmě na mysli právě údajné právo legitimního očekávání, neboť možné přímé dotčení jiného konkrétního práva Ústeckého kraje nezmiňuje. Splnění materiální podmínky pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení však není možné v daném případě dovodit ani na základě neúspěšného pokusu Nejvyššího správního soudu přiznat Ústeckému kraji právo legitimního očekávání, kterým zjevně nedisponoval. Podle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu přitom nelze přímé dotčení na veřejných subjektivních právech zaměňovat za dotčení v ekonomické sféře. Kasační soud tedy dospěl k nesprávnému a nepodloženému závěru, že Ústecký kraj splňoval materiální podmínku pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení, aniž by však relevantně a přesvědčivě uvedl, v jakých konkrétních právech a povinnostech a jakým způsobem byl přímo dotčen vydáním napadeného rozhodnutí.

[13] Stěžovatelka rovněž považuje za nesprávný závěr krajského soudu, že tzv. systémová podjatost úředníků územního samosprávného celku nemůže nastat při rozhodování v oblasti samostatné působnosti. Dle rozsudku NSS totiž při posouzení otázky existence pochybností o nepodjatosti všech úředních osob Krajského úřadu nebylo v daném případě možné aplikovat usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. listopadu 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119; projednávaná věc se totiž od věci řešené rozšířeným senátem liší v tom, že šlo o rozhodování úředních osob v samostatné působnosti. Stěžovatelka má však za to, že uvedený rozdíl není relevantním a přesvědčivým důvodem pro neaplikování usnesení rozšířeného senátu na danou věc. Je zřejmé, že závěry rozšířeného senátu týkající se existence systémového rizika podjatosti úředních osob územních samosprávných celků se opírají v podstatě výhradně o skutečnost, že ve správních řízeních, na jejichž výsledku má zájem územní samosprávný celek, rozhodují úřední osoby, které jsou v zaměstnaneckém poměru k tomuto samosprávnému celku. V tomto ohledu se však rozhodování úředníků územních samosprávných celků nijak neliší v případech, kdy rozhodují v přenesené a samostatné působnosti. Podle názoru stěžovatelky jsou v obou případech dány shodné nosné důvody pro existenci systémového rizika podjatosti. Co se týče přítomnosti zájmu daného územního samosprávného celku na výsledku správního řízení, je rovněž zřejmé, že v případech rozhodování v samostatné působnosti je zájem daného územního samosprávného celku na výsledku řízení přítomen zpravidla vždy, nikoli pouze v některých případech, jako je tomu při rozhodování v přenesené působnosti. Z toho však není možné dovozovat, že v případě vedení řízení v samostatné působnosti zde není přítomno systémové riziko podjatosti, jak to zcela nelogicky dovozuje rozsudek NSS. Naopak, namísto by dle stěžovatelky měl být závěr, že při rozhodování v samostatné působnosti je třeba systémové riziko podjatosti náležitě posoudit prakticky v každém případě, na rozdíl od rozhodování v přenesené působnosti, kde bude dán zájem územního samosprávného celku na výsledku řízení jen v některých případech. Závěr rozsudku NSS (převzatý krajským soudem v napadeném rozsudku), že v případě vedení řízení v samostatné působnosti není možné

pokračování

posuzovat systémové riziko podjatosti nikdy, neboť zájem územního samosprávného celku na výsledku řízení je zde přítomen vždy, považuje stěžovatelka za zcela absurdní a zjevně odporující nosným důvodům, o něž se opírá usnesení rozšířeného senátu. Stěžovatelka má za to, že rozsudek NSS zavádí protiústavní diskriminaci, neboť bez rozumného důvodu jí přiznává významně slabší právo na spravedlivý proces (aby v její věci rozhodovaly nestranné úřední osoby) oproti účastníkům správních řízení vedených totožnými úředníky územních samosprávných celků v přenesené působnosti. Soud v podstatě zcela rezignoval na svou povinnost poskytovat soudní ochranu základním právům stěžovatelky (a potažmo i všech účastníků správních řízení vedených v samostatné působnosti), a to na základě pouhého konstatování, že zajištění nestranného rozhodování úředních osob v rámci samostatné působnosti údajně není možné. Nejvyšší správní soud apel svého rozšířeného senátu na nezbytnost posuzování otázky vyloučení úředních osob (zaměstnanců územních samosprávných celků) se zvýšenou opatrností a „podezřívavostí“ zcela popřel v případě úředníků rozhodujících v samostatné působnosti, kdy existence zájmu jejich zaměstnavatele na výsledku řízení je vlastně důvodem, který tyto úředníky z nutnosti posuzování systémového rizika jejich podjatosti vyjímá. Stěžovatelka je přesvědčena, že rozšířený senát vnímal systémové riziko podjatosti taktéž v případě samostatné působnosti; považuje za zcela neudržitelný závěr plynoucí z rozsudku NSS, že snad rozšířený senát měl v úmyslu vyloučit z působnosti jeho usnesení rozhodování úředních osob v samostatné působnosti. Pokud by rozšířený senát chtěl působnost svého rozhodnutí omezit vůči úředním osobám rozhodujícím v samostatné působnosti, jistě by tak v rámci jeho vyjádření k rozsahu aplikovatelnosti předmětného usnesení učinil výslovně, což však neučinil. Stěžovatelka trvá na tom, aby byl konflikt mezi závěry rozsudku NSS a předmětným usnesením rozšířeného senátu předložen znova k posouzení a rozhodnutí rozšířenému senátu.

[14] Stěžovatelka má za to, že povinnost Ústeckého kraje uhradit jí prokazatelnou ztrátu plyne přímo z § 19b odst. 2 silničního zákona. Je dle ní totiž nespornou skutečností, že jí vznikla prokazatelná ztráta, provozem veřejné vnitrostátní linkové dopravy zajišťovala základní dopravní obslužnost územního obvodu Ústeckého kraje, a stejně tak že v daném období plnila závazky veřejné služby. Správní orgány však dospěly v napadených rozhodnutích k nesprávnému závěru, že jí v daném období závazky veřejné služby uloženy nebyly. Definice jednotlivých závazků veřejné služby jsou uvedeny v čl. 2 odst. 2 až 5 Nařízení a plně jim odpovídají zákonné povinnosti dopravce zakotvené v § 18 silničního zákona; jsou uloženy všem provozovatelům veřejné vnitrostátní linkové dopravy bez ohledu na to, zda splňují také definiční podmínku dle čl. 2 odst. 1 Nařízení a zda ukládají dopravcům provozovat dopravu, jejímž provozem je zajišťována dopravní obslužnost. Podmínka dle čl. 2 odst. 1 Nařízení je splněna tehdy, pokud by dopravce na základě svých vlastních obchodních zájmů dané zákonné povinnosti nepřevzal vůbec, nebo by je nepřevzal ve stejném rozsahu, nebo za stejných podmínek; tedy pokud provoz dopravy (jako celek nebo v určitém rozsahu) přináší dopravci hospodářské nevýhody a plnění je pro dopravce prokazatelně ztrátové. Stěžovatelka přitom plnila zákonné povinnosti dle § 18 silničního zákona, jež odpovídají definičním ustanovením čl. 2 až 5 Nařízení, a to ve vztahu k linkám zahrnutým zastupitelstvem kraje do rozsahu základní dopravní obslužnosti (dané povinnosti tak spadaly pod právní režim Nařízení), přičemž plněním těchto povinností jí vznikala prokazatelná ztráta (dané povinnosti tedy odpovídají rovněž definičnímu ustanovení čl. 2 odst. 1 Nařízení). Stěžovatelka proto dovozuje, že v daném období plnila závazky veřejné služby; byly tedy splněny všechny podmínky dle § 19b odst. 2 silničního zákona pro vznik a

trvání povinnosti Ústeckého kraje uhradit jí prokazatelnou ztrátu za dané období. Připomíná princip přímého účinku práva Evropské unie; použitelná ustanovení Nařízení proto mají přednost před národní úpravou (silničním zákonem) s tím, že národní právní předpis nelze vykládat v rozporu se smyslem a textem Nařízení.

[15] Nesouhlasí s názorem krajského soudu, že povinnost Ústeckého kraje hradit jí prokazatelnou ztrátu může vzniknout výhradně na základě uzavření smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 odst. 3 silničního zákona; tedy že teprve uzavřením „smlouvy o závazku veřejné služby“ vzniká „závazek veřejné služby“ a až v návaznosti na období účinnosti této smlouvy dopravce i kraj plní závazek veřejné služby v rozsahu upraveném takovou smlouvou. Zákonná povinnost kraje hradit dopravci prokazatelnou ztrátu dle stěžovatelky však plyne již ze samotného znění § 19b odst. 2 silničního zákona, přičemž krajský soud neuvádí žádný relevantní důvod, proč je nutné se od doslovného znění kogentního ustanovení silničního zákona odchýlit. Ve prospěch svého závěru odkazuje na Metodický pokyn Ministerstva dopravy a spojí k uplatnění vyhlášky č. 50/1998 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné linkové osobní dopravě, poznámku k příloze č. 1; dále na usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. Konf 31/2007, ze dne 1. 10. 2008, sp. zn. Konf 6/2008, a ze dne 3. 12. 2008, sp. zn. Konf. 33/2007. Podle § 19 odst. 3 silničního zákona vzniká uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby toliko bezobsažný, právními předpisy neupravený a z hlediska vzniku povinností zcela irelevantní závazek veřejné služby. Jde však o projev aplikace překladové chyby, kterou byla zatížena německá verze Nařízení a kterou do silničního zákona nešťastně vnesl i český zákonodárce. Silniční zákon tedy zavádí Nařízením neupravený institut tzv. „smlouvy o závazku veřejné služby“, který nepřipustně směšuje dohromady dva samostatné a neslučitelné způsoby zajištění přiměřených dopravních služeb (tj. závazky veřejné služby dle čl. 2 Nařízení a smlouvy na veřejné služby dle čl. 14 Nařízení). Neuzavřením smlouvy o závazku veřejné služby tedy došlo k tomu, že formálně nevzniknul onen bezobsažný závazek veřejné služby, avšak v daném období byly stěžovatelce uloženy skutečné, přímo aplikovatelným Nařízením definované, závazky veřejné služby (provozu, přepravy a tarifu); podmínka § 19b odst. 2 silničního zákona v podobě plnění závazků veřejné služby tak byla ze strany stěžovatelky splněna. Smlouva o závazku veřejné služby pak dle stěžovatelky představuje subordinační veřejnoprávní smlouvu, kterou uzavírá kraj s dopravcem namísto vydání správního rozhodnutí, kterým by byla předem stanovena částka vyrovnání finančních břemen dle čl. 13 odst. 1 Nařízení. Neuzavření takové smlouvy má za následek pouze to, že povinnost Ústeckého kraje hradit jí prokazatelnou ztrátu nebude výhradně v důsledku jeho nesprávného správního postupu limitována dopravcem řádně předloženým předběžným odhadem prokazatelné ztráty, který by byl součástí smlouvy o závazku veřejné služby; stěžovatelka přitom uvedla obsáhlou argumentaci týkající se stanovení výše finanční náhrady, resp. její limitace předloženým předběžným odhadem prokazatelné ztráty.

[16] Nařízení nijak blíže nespecifikuje konkrétní, natož pak jedinou výhradní formu uložení závazků veřejné služby; naopak v definičních ustanoveních čl. 2 odst. 2 až 5 Nařízení je ve vztahu k jednotlivým závazkům veřejné služby zcela explicitně používán obrat „jakýkoliv závazek“. Národní zákonodárce tak nebyl v ohledu určení formy uložení závazků veřejné služby Nařízením jakkoliv omezen, proto závěr žalovaného, že uložení závazků veřejné služby je možné pouze správním rozhodnutím, nemá v Nařízení žádnou oporu; odkázala taktéž na rozsudek SDEU ve věci Altmark. Pokud se v ustanoveních

pokračování

Nařízení vyskytují ve vztahu k závazkům veřejné služby slova „rozhodnou, rozhodnutí, nerozhodnou“, pak jde výhradně o případy, kdy se Nařízením upravuje rozhodování o žádostech dopravců podle čl. 4 Nařízení; forma rozhodnutí je tak Nařízením upravena výhradně ve vztahu ke zrušení nebo zachování závazků veřejné služby, nikoli však ve vztahu k jejich uložení dle čl. 1 odst. 5 Nařízení. Ke smlouvě na veřejné služby dle čl. 14 Nařízení odkazuje toliko jediné nešťastně formulované ustanovení § 19 odst. 3 silničního zákona, jež nepřipustně směšuje oba instituty zajištění přiměřených služeb, přičemž tento nedostatek národní právní úpravy je možné překlenout právě eurokonformním výkladem. Stěžovatelka považuje za zcela legitimní, aby se ve sporu o tak významnou finanční částku, který má přesah na další jí vedená řízení a trvá již dlouhou dobu, Nejvyšší správní soud autoritativně vyslovil k rozporu Nařízení a národní právní úpravy. Pro případ, že by se kasační soud neztotožnil se stěžovatelkou zastávaným závěrem, navrhuje, aby předložil SDEU předběžnou otázku: zda je nutné Nařízení interpretovat tak, že závazky veřejné služby je možné dopravci uložit (nikoliv zrušit či zachovat) výhradně formou správního rozhodnutí; tedy zda je vyloučeno, aby závazky veřejné služby byly dopravci uloženy prostřednictvím závazků vyplývajících z právních předpisů, individualizovaných a konkretizovaných správními rozhodnutími o udělení licencí k provozu přiměřených dopravních služeb, kterými má být zajištěna základní dopravní obslužnost.

[17] Stěžovatelka brojí též proti potvrzení výroku o odložení její žádosti o zaplacení bezdůvodného obohacení. Upozorňuje, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 - 30, konstatoval, že správní orgán je ve správním řízení (s obdobným předmětem, jako je tomu v projednávané věci) povinen se zabývat otázkou, zda na její straně nedošlo ke vzniku nároku na vydání bezdůvodného obohacení, příp. eventuálních nároků z titulu náhrady škody. Zvláštní senát totiž dovedl, že sporem z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Krajský soud však tento rozsudek při svém rozhodování zcela pominul.

Vyjádření OZNŘ I) ke kasační stížnosti

[18] Ústecký kraj má za to, že otázka jeho postavení jako osoby zúčastněné na řízení již byla v tomto řízení autoritativně vyřešena předchozím rozsudkem NSS, ve kterém byla obsahově totožná námitka stěžovatelky shledána nedůvodnou. Stěžovatelka v kasační stížnosti brojí výhradně proti závěrům krajského soudu, které odrážejí závazný právní názor předchozího rozhodnutí NSS; stížnost je proto v této části nepřipustná. Totéž platí pro partie, v nichž stěžovatelka polemizuje se závěry krajského soudu, že tzv. systémovou podjatost, jak byla charakterizována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, lze posuzovat u územně samosprávného celku jediné v případě, kdy tento rozhoduje v přenesené působnosti; tento závazný právní názor byl totiž také vysloven v předcházejícím rozsudku NSS, pročez i tato část kasační stížnosti je nepřipustná. Nedůvodný a právně irelevantní je dle osoby zúčastněné na řízení I)

požadavek stěžovatelky, aby byla tato otázka předložena rozšířenému senátu; Nejvyšší správní soud totiž v tomto řízení již otázku tzv. systémové podjatosti autoritativně posoudil, a proto by se jí opakovaně neměl zabývat, tudíž není ani dán prostor, aby ji ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládal rozšířenému senátu. Nadto Ústecký kraj uvádí, že akceptace argumentace stěžovatelky by měla za následek naprosté vyprázdnění ústavně zaručeného práva na samosprávu. Dle § 14 zákona o krajích je „zájem kraje“ definičním znakem jeho působnosti a názor stěžovatelky vede ke zcela neudržitelným závěrům popírajícím samotnou koncepci samostatné působnosti coby neoddělitelné součásti ústavně garantovaného práva na územní samosprávu; bylo by proto naopak protiústavní, aby záležitosti, které jsou v zájmu určitého kraje, z důvodu aplikace domnělého rizika tzv. systémové podjatosti řešil úplně jiný kraj, jehož se daná záležitost vůbec netýká.

[19] Závěr krajského soudu, že nebyly splněny podmínky pro vznik nároku stěžovatelky na úhradu prokazatelné ztráty, neboť ta v předmětném období vůbec neplnila závazky veřejné služby, považuje Ústecký kraj za správný a souladný s četnou judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se této problematiky. Tvrzením stěžovatelky, že závazky veřejné služby jí byly uloženy přímo silničním zákonem, se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud a z jeho judikatury nesporně vyplývá, že v českém právním prostředí závazek veřejné služby nevzniká přímo na základě zákona, resp. již udělením licencí dle silničního zákona; odkazuje přitom na rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 – 130, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009 – 157, ze dne 30. 1. 2009, č. j. 8 As 21/2008 – 189. V předmětném období neexistovala mezi Ústeckým krajem a stěžovatelkou žádná smlouva o závazku veřejné služby; tato skutečnost byla potvrzena i rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Názor krajského soudu o nenaplnění podmínek na úhradu prokazatelné ztráty tak zcela správně reflektuje dosavadní judikaturu k této otázce. Za zcela neopodstatněné považuje osoba zúčastněná na řízení I) tvrzení stěžovatelky o údajném rozporu s judikaturou SDEU; v nyní řešených aspektech totiž nevystává žádná relevantní otázka evropského práva. Závěr krajského soudu spočívající v tom, že stěžovatelka nebyla v předmětném období pověřena plněním závazku veřejné služby, a nemá proto nárok na jakékoliv finanční plnění od kraje, je v souladu s právní úpravou a rozhodovací praxí soudů. Přiznání takové náhrady by naopak bylo v rozporu s kogentní úpravou silničního zákona a Nařízení, přičemž by představovalo zakázanou veřejnou podporu.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[20] Žalovaný uvádí, že postup krajského soudu ohledně účastenství Ústeckého kraje považuje za správný. I pouhý odkaz na předchozí rozsudek NSS je dle jeho názoru dostatečný, neboť krajský soud byl vázán právním názorem v něm vyjádřeným. Argumentací stěžovatelky, že Ústeckému kraji rozhodnutím žalovaného nebylo založeno ani zrušeno veřejné subjektivní právo či povinnost, se přímo zabýval rozsudek NSS a označil ji za nedůvodnou. Dle názoru žalovaného je přesvědčení stěžovatelky zcela nelogické, neboť i když napadené rozhodnutí dopadlo ve prospěch Ústeckého kraje, zcela pomíjí skutečnost, že pokud by bylo toto rozhodnutí zrušeno, musel by Ústecký kraj danou částku zaplatit ze svého rozpočtu. Dále žalovaný konstatuje, že stěžovatelka v otázce posouzení rizika tzv. systémové podjatosti nepolemizuje s napadeným rozsudkem (proti němuž by měla kasační stížnost směřovat), ale spíše s názorem vyjádřeným v rozsudku NSS; o tvrzené nedostatečné argumentační přesvědčivosti dle něj přitom nemůže být řeč. Co se týče samotných závěrů

pokračování

krajského soudu, ty se v zásadě shodují s původním správním rozhodnutím žalovaného, kde shledal námitky podjatosti ředitele krajského úřadu Ing. Z. nedůvodnými, a údajný nepřátelský postoj Ing. Š. (tehdy radního pro dopravu a silniční hospodářství) a Ing. F. (tehdy vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství) posoudil jako irelevantní, neboť tyto osoby v dané věci nerozhodovaly a ani se nepodílely na přípravě rozhodnutí.

[21] K problematice plnění závazku veřejné služby, zákonné povinnosti Ústeckého kraje hradit prokazatelnou ztrátu, smlouvě o závazku veřejné služby a formě uložení tohoto závazku žalovaný uvádí, že byť se napadený rozsudek touto otázkou zabývá poměrně stručně jen v několika odstavcích, v zásadě má krajský soud na celou situaci shodný názor jako žalovaný v napadeném rozhodnutí, na něž odkázal.

[22] Co se týče námitky stěžovatelky proti nezákonnému postupu krajského soudu, který aproboval rozhodnutí žalovaného též ve výroku o odložení žádosti stěžovatelky o vydání bezdůvodného obohacení, žalovaný přiznává, že napadený rozsudek ani předcházející rozsudek NSS se této otázce nevěnují, resp. nereflektují rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017. Sám žalovaný se však ve svém rozhodnutí nemohl s tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu logicky vypořádat a otázku odložení žádosti řešil pouze z hlediska tehdy existující judikatury. Žalovaný proto ponechává na uvážení Nejvyššího správního soudu, zda toto odložení obстоjí i ve světle pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu.

Replika stěžovatelky k vyjádření OZNŘ I) a žalovaného

[23] Stěžovatelka trvá na tom, že krajský soud nesprávně posoudil otázku spočívající v tom, zda Ústeckému kraji lze přiznat postavení osoby zúčastněné na řízení. Předmětem řízení před krajským soudem bylo projednání žaloby proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí vydanému v neprospěch stěžovatelky, nikoliv jakási hypotetická (odlišná) situace, která by mohla nastat jiným rozhodnutím žalovaného. Ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. se však vždy týká zcela konkrétního předmětu řízení, skutkových a právních okolností a rozhodnutí správního orgánu; opačný výklad by znamenal nepřípustné rozšiřování okruhu osob zúčastněných na řízení nad zákonný rámec. Samotným zrušením napadeného rozhodnutí by nedošlo k přímému dotčení práva žalobkyně; k tomu by mohlo dojít až teprve případným následným vydáním nového správního rozhodnutí, kterým by byla Ústeckému kraji povinnost uložena, což však nebylo předmětem projednávané věci rozhodované krajským soudem. Co se týče nepřípustnosti kasační stížnosti v rozsahu otázky získání postavení osoby zúčastněné na řízení, stěžovatelka uvádí, že výluku dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nelze aplikovat v případě, kdy původní řízení o kasační stížnosti inicioval Ústecký kraj, zatímco aktuální řízení o kasační stížnosti zahájila ona; je totiž logické, že obě strany hájí protichůdné zájmy a také předkládají odlišnou argumentaci. K otázce tzv. rizika systémové podjatosti uvádí, že kvalifikovaně vysvětlila, v jakém směru považuje závěry předchozího rozsudku NSS za nesprávné, resp. za přímo rozporné se závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119. Stěžovatelka proto zdůrazňuje svůj apel, aby tato otázka byla předložena k posouzení a rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Zopakovala taktéž své přesvědčení, že napadené rozhodnutí je nezákonné rovněž z důvodu aprobace odložení její žádosti o vydání bezdůvodného obohacení, což je v rozporu s rozsudkem Nejvyššího

správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 – 30. Sám žalovaný si přitom dle ní tuto procesní vadu uvědomuje.

Duplika OZNŘ I) k replice stěžovatelky

[24] Osoba zúčastněná na řízení I) nesouhlasí s argumentací, že důvod nepřipustnosti dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nelze aplikovat, protože původní kasační řízení bylo iniciováno osobou zúčastněnou na řízení a současné řízení je zahájeno na základě kasační stížnosti stěžovatelky. Smyslem § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je zamezit prodlužování soudního řízení za situace, kdy Nejvyšší správní soud již v dané věci jednou svůj závazný právní názor vyslovil. V daném kontextu je zcela irrelevantní, který z účastníků podal první kasační stížnost; podstatné je to, že Nejvyšší správní soud se touto otázkou v téže věci zabýval a stěžovatelka měla příležitost své zájmy hájit a předkládat svou argumentaci, což také učinila. Se svým názorem však neuspěla a nyní se pouze snaží dosáhnout změny posouzení této již projednané a rozhodnuté otázky; takový postup však nelze akceptovat.

[25] Osoba zúčastněná na řízení I) pak zdůrazňuje, že stěžovatelka v žalobě namítala postup, jímž správní orgán popřel svou pravomoc, neboť k tomu nemohlo dojít pouhým odložením věci dle § 43 správního řádu, nýbrž bylo třeba také podat návrh na zahájení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu Nejvyššího správního soudu. Nikterak však nerozporovala samotné popření pravomoci správního orgánu; naopak výslovně uvedla, že se závěrem o nepřislušnosti správních orgánů rozhodovat o dané části věci souhlasí. Zcela účelová je tedy její snaha napadat rozsudek krajského soudu s ohledem na údajnou podstatu nároku na vydání bezdůvodného obohacení; předmětem jejích námitek v žalobě totiž byla pouze otázka přesného procesního postupu, jakým mělo dojít k vyvolání kompetenčního sporu. Celá tato polemika je však nadbytečná, neboť stěžovatelka se v souvislosti s provozováním dopravy na území Ústeckého kraje za období od 1. 5. 2006 do 31. 12. 2007 domáhala přiznání nároku na úhradu prokazatelné ztráty, eventuálně přiznání nároku na vydání bezdůvodného obohacení, také žalobou podanou u Okresního soudu v Ústí nad Labem (dále jen „okresní soud“) ze dne 18. 6. 2008. Usnesením okresního soudu ze dne 9. 9. 2008 byla zmíněná věc postoupena k rozhodnutí Ministerstvu vnitra, kde došlo k rozšíření předmětu řízení; v případě posouzení eventuálního nároku na vydání bezdůvodného obohacení se dotčeným obdobím stala doba od 1. 5. 2006 do 31. 12. 2010. Dne 28. 12. 2019 dalo Ministerstvo vnitra ke zvláštnímu senátu návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu o pravomoc vydat rozhodnutí ve věci nároku dopravního podniku na vydání bezdůvodného obohacení uplatněného v souvislosti s provozováním veřejné linkové osobní dopravy na území Ústeckého kraje; řízení o tomto návrhu je v současné době vedeno Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. Konf 29/2019. Krajský soud tedy nepochybil, když uzavřel, že stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech tím, že správní orgán popřel svoji pravomoc odložením věci namísto jí preferovaného přímého podání návrhu na zahájení kompetenčního sporu. O požadavku stěžovatelky na vydání bezdůvodného obohacení v souvislosti s provozováním dopravy na území Ústeckého kraje v rozhodném období bude rozhodnuto příslušným orgánem poté, co zvláštní senát autoritativně rozhodne, který z orgánů má pravomoc o dotčeném požadavku rozhodnout.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[26] Nejvyšší správní soud zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[27] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka uplatnila kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[28] Kasační stížnost není důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že kasační stížnost není v zásadě přípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí již bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem (§ 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s.). Základním smyslem této úpravy je, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně nezabýval věcí, u které již jednou vyslovil svůj právní názor závazný pro nižší soud a ten se tímto právním názorem řídil (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Samotný § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obsahuje z uvedeného pravidla výjimku; kasační stížnost je přípustná, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Přípustnost kasační stížnosti je tedy omezena ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Toto omezení odráží závaznost právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.); tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Zruší-li totiž Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, přitom nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Tímto postupem je zaručena předvídatelnosti soudního rozhodování.

[30] Podá-li kasační stížnost v téže věci druhý účastník řízení, jako je tomu i v nyní projednávaném případě, je § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. aplikovatelný (a kasační stížnost nepřípustná) tehdy, kdy tento účastník brojí proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 1/2011 - 139, ze dne 8. 6. 2011, č. j. 6 As 4/2011 - 136, ze dne 22. 9. 2011, č. j. 6 Ads 14/2011 - 241, nebo ze dne 29. 8. 2012, č. j. 8 As 2/2012 - 55). Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky s ohledem na dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Ty lze shrnout tak, že přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané druhým účastníkem řízení) je omezena pouze na důvody, které Nejvyšší

správní soud v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, a ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56). Totožné závěry ohledně opakované kasační stížnosti podané jiným účastníkem řízení pak Nejvyšší správní soud zopakoval též v rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 101/2014 – 29, a v usnesení ze dne 23. 2. 2017, č. j. 1 As 278/2016 – 38. Není rozhodné, zda k vyslovení právního názoru Nejvyššího správního soudu došlo „z iniciativy“ stěžovatele, ostatních účastníků řízení o kasační stížnosti nebo osob zúčastněných na řízení. Podstatné je, že Nejvyšší správní soud určitý názor jednou vyslovil; stalo-li se tak, je v daném konkrétním řízení před Nejvyšším správním soudem zásadně nemožné jej změnit.

Postavení Ústeckého kraje jako osoby zúčastněné na řízení

[31] Stěžovatelka předně namítá, že Ústeckému kraji nepřísluší postavení osoby zúčastněné na řízení, neboť nesplňuje materiální podmínku podle § 34 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že tato námitka je nepřípustná z důvodu dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Totožnou právní otázkou se totiž zdejší soud již zabýval a definitivně se k ní vyslovil ve svém předcházejícím rozsudku v této věci (tj. rozsudku ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018 – 63), a to právě na základě obsahově stejné argumentace stěžovatelky uplatněné v rámci jejího vyjádření k první kasační stížnosti.

[32] Naznal tehdy, že „předmětem vydaného rozhodnutí bylo uložení povinnosti poskytnout žalobkyni (nyní stěžovatelka) finanční plnění, přičemž v rámci odvolacího řízení bylo posuzováno rozhodnutí krajského úřadu o tom, zda mu měla být tato povinnost uložena, či nikoliv. Přes vztah, který tu mezi krajským úřadem a stěžovatelem (nyní osoba zúčastněná na řízení I) je, nejde o totožné postavení a napadeným rozhodnutím mohla být dotčena stěžovatelova veřejná subjektivní práva, což nasvědčuje účastenství ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Jinak řečeno, žalovaný v napadeném rozhodnutí přezkoumával, zdali je stěžovatel povinen vyhovět nároku žalobkyně a ze svého rozpočtu jí uhradit příslušnou částku jakožto vyrovnání finančních břemen; předmětem řízení před žalovaným (a následně shodně i před krajským soudem) byla otázka povinnosti plnit žalobkyni z finančních prostředků stěžovatele částku cca 47 milionů, což se logicky a nepochybně dotýká jeho subjektivních práv. Jelikož má stěžovatel povinnost zajišťovat dopravní obslužnost kraje stanovenou veřejnoprávními normami, stejně tak nárok žalobkyně na vyrovnání finančních břemen plyne z nařízení č. 1191/69, jedná se proto v projednávaném případě o dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele, k jejichž ochraně jsou povolány právě soudy ve správním soudnictví. Napadené rozhodnutí pravomocně s účinky věci rozhodnuté potvrdilo závěr prvostupňového správního orgánu, že stěžovatel není povinen k úhradě žalobkyní nárokované kompenzace; pakliže žalobkyně proti tomuto závěru brojila správní žalobou a domáhala se zrušení takového pro něj příznivého rozhodnutí, brozilo stěžovateli přímé dotčení na jeho právech zrušením takového rozhodnutí. Námitku žalobkyně, že tomu tak nebylo, neboť stěžovateli napadeným rozhodnutím nebylo založeno ani zrušeno veřejné subjektivní právo či povinnost, pročež stejně tak nemůže být jakkoli dotčen ani jeho zrušením, shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou. Napadeným rozhodnutím totiž stěžovatel získal v souladu se zásadou presumpce správnosti individuálních správních aktů legitimní očekávání, že nebude muset žalobkyní požadovaný finanční nárok ze svého rozpočtu uspokojit; zrušení takového rozhodnutí soudem by zjevně zasáhlo do jeho práv. (...) Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že krajský soud zcela správně vyznamenal stěžovatele o probíhajícím řízení ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s.

pokračování

a na základě jeho oznámení o uplatňování práv v řízení s ním jednal jakožto s osobou zúčastněnou na řízení. S ohledem na výše uvedené je stěžovatel osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti.“

[33] Krajský soud tento závazný právní názor respektoval a v napadeném rozsudku správně aplikoval. Nejvyšší správní soud se od svého výše citovaného závěru nehodlá (a ani nemůže) jakkoliv odchýlit. Nepovažuje přitom za nezbytné o něm za této procesní situace dále polemizovat se stěžovatelkou, která s ním zjevně nesouhlasí.

Otázka tzv. systémové podjatosti při rozhodování v samostatné působnosti

[34] Stěžovatelka dále považuje za nesprávný závěr, že tzv. systémová podjatost úředníků územního samosprávného celku nemůže nastat při rozhodování v samostatné působnosti. Taktéž tato námitka je však nepřípustná dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť brojí proti posouzení, jímž krajský soud pouze respektoval pro něj závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Ten kasační soud vyslovil, když se danou věcí zabýval poprvé, a to po pečlivém zvážení argumentace jak nynější osoby zúčastněné na řízení I), tak právě také stěžovatelky.

[35] Konstatoval, že „v usnesení rozšířeného senátu není nikde výslovně uvedeno, zdali se v něm uvedené úvahy, argumenty a z nich plynoucí závěry vztahují výhradně na přenesenou působnost, či na veškerou rozhodovací činnost orgánů územně samosprávných celků včetně rozhodování v samostatné působnosti; takové jednoznačné posouzení v něm uvedeno není, je proto třeba šíři jeho dopadu interpretovat teleologicky s ohledem na účel a východiska, která rozšířený senát k jeho vyřčení vedla. Nejvyšší správní soud má za to, že zásadní odlišnosti mezi rozhodováním v přenesené a samostatné působnosti územně samosprávného celku je třeba reflektovat i při posuzování požadované míry nezávislosti příslušných úředních osob. (...) v přenesené působnosti využívá stát toliko existenci územní samosprávy a její struktury k zajištění decentralizovaného výkonu státní správy; orgány územně samosprávných celků (obecní a krajské úřady) jsou „najaty“ k tomu, aby pro stát a jeho jménem vykonávaly některé jeho pravomoci (státní správu) namísto něj. Za této situace je třeba dbát zvýšeného důrazu na neutralitu, nestrannost a politickou či mediální nezainteresovanost příslušného úřadu, neboť ten pouze vystupuje jako realizátor činnosti státu a má být prost partikulárních vlivů a zájmů. V případě výkonu přenesené působnosti není žádný ospravedlnitelný zájmový vztah mezi projednávanou věcí a rozhodujícím orgánem; pakliže takový vznikne, je to naopak nežádoucí efekt, k jehož odstranění může sloužit právě institut tzv. systémové podjatosti rozebíraný v předmětném usnesení rozšířeného senátu. Při rozhodování v přenesené působnosti tedy není v tomto kontextu určující, zdali dané rozhodnutí vydá místně příslušný správní orgán, anebo výjimečně, v případě naplnění podmínek pro shledání systémové podjatosti, jiný (sousední) správní orgán. I ten bude totiž, shodně jako původně příslušný, rozhodovat pouze namísto státu, jeho jménem. Za takto předestřených východisek je posuzování systémové podjatosti zcela na místě, neboť chrání neutralitu a nestrannost rozhodování příslušného úřadu, zároveň se však nedotýká práv těchto samotných územně samosprávných celků, neboť pro ně je výkon přenesené působnosti pouze jakousi „nucenou službou státu“, za niž pobírají finanční kompenzaci. Naopak v případě samostatné působnosti územně samosprávných celků se jedná o výkon jejich ústavně garantovaného práva na samosprávu, přičemž základními znaky samosprávy jsou správa

vlastních věcí, vytváření vlastních samosprávných orgánů, pravomoc vydávat v rámci samosprávné pravomoci individuální správní akty a právní předpisy a konečně vlastnit majetek, mít vlastní rozpočet a samostatně hospodařit. (...) Podstatné především je, že do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu daného územního samosprávného celku a jeho občanů. Orgány územně samosprávných celků tedy ze samé podstaty věci vykonávají samosprávu v zájmu tohoto celku, který pochopitelně vždy nemusí být totožný se zájmy jiných samosprávných celků, nebo dokonce se zájmy státu. Samospráva je reprezentována svými politickými představiteli, orgány samosprávy (včetně obecního či krajského úřadu) jsou ve věcech výkonu samostatné působnosti řízeny politickými představiteli těchto celků a mají být nástroji k uskutečnění jejich politických vizí. I výkon samostatné působnosti územně samosprávných celků pochopitelně musí být realizován v souladu se zákonem a v jeho mezích, na základě esenciálního účelu existence samosprávy, totiž spravování vlastních záležitostí ve vlastním zájmu, ovšem nemusí být neutrální a apolitické. Oproti výše řečenému v případě výkonu přenesené působnosti je zde naopak třeba klást zvýšený důraz právě na nezasahování do práva samosprávy na její autonomii; politická či mediální zainteresovanost územně samosprávného celku ve věci týkající se jeho zájmu je totiž zcela imanentní součástí výkonu samostatné působnosti. Existuje zde zásadní vztah mezi projednávanou věcí a rozhodujícím orgánem, neboť to má být právě a jenom onen samosprávný celek, který rozhoduje o záležitostech týkajících se jeho vlastních zájmů, pakliže nejsou zákonem výslovně svěřeny jinému subjektu nebo se nejedná o přenesenou působnost. Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených zásadních distinkcí konstatuje, že po územně samosprávných celcích při výkonu jejich samostatné působnosti není z podstaty smyslu jejich existence možné vyžadovat zcela nestranné a nezainteresované rozhodování. Samozřejmě že i tyto celky jsou při své rozhodovací činnosti vázány celou řadou zákonů a v nich obsažených pravidel a omezení, ať už se příkladmo jedná o normy týkající se vedení správních řízení, zadávání veřejných zakázek či hospodaření se svým majetkem. Zákonnost a správnost individuálních správních aktů vydaných územně samosprávným celkem v samostatné působnosti se mimo jiné garantuje jejich přezkumem odvolacím správním orgánem, přičemž i v jeho postupu se však uplatní jistá specifika oproti přezkumu rozhodnutí vydaných v přenesené působnosti. (...) Jak však již bylo naznačeno, vždy může takový přezkumný, dozorový či kontrolní orgán nezákonný individuální správní akt vydaný územně samosprávným celkem v samostatné působnosti pouze zrušit, není však nikdy oprávněn si aťhovat jeho pravomoc a jím vydané rozhodnutí změnit či rozhodnout namísto něj, neboť by se jednalo o neoprávněný zásah do jeho ústavně garantovaného práva na samosprávu. Nejvyšší správní soud má za to, že nelze akceptovat, aby jiný (navíc ještě ani ne nadřízený, nýbrž „sousední“) územní samosprávný celek s vlastními odlišnými zájmy rozhodoval ve věcech samostatné působnosti namísto toho celku, o jehož záležitosti se jedná. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že tzv. systémovou podjatost, jak byla charakterizována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, lze posuzovat u územně samosprávného celku jedině v případě, kdy tento rozhoduje v přenesené působnosti; při rozhodování v samostatné působnosti naopak nepřichází z podstaty věci vůbec v úvahu. Tímto závěrem samozřejmě není nikterak dotčeno posuzování podjatosti konkrétní úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu; o nepodjatosti takové úřední osoby však musí být dána pochybnost s ohledem na přímo její poměr k věci, k účastníkům řízení (mimo onen územně samosprávný celek) nebo jejich zástupcům, nikoliv však pouze kvůli rizikům souvisejícím se systémovou podjatostí způsobenou zaměstnaneckým poměrem k tomuto celku.“

[36] Také v této otázce se Nejvyšší správní soud od svého výše citovaného závěru nehodlá (a ani nemůže) jakkoliv odchýlit. Pokud stěžovatelka opakovaně poukazuje na usnesení

pokračování

rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, Nejvyšší správní soud snad jen zdůrazňuje, že toto rozhodnutí skutečně nepojednává o riziku tzv. systémové podjatosti při rozhodování úředníků územně samosprávných celků v samostatné působnosti jejich činnosti. Krom toho, že rozšířený senát v celém rozhodnutí nikde výslovně neuvádí, že by své závěry vztahoval na veškerou možnou rozhodovací činnost těchto úředníků (tedy i na tu v rámci výkonu samostatné působnosti obce či kraje), je třeba patřičně reflektovat též situaci a skutkové okolnosti věci, v níž byla předmětná otázka rozšířenému senátu postoupena. V daném případě (a doposud v judikatuře vždy) šlo při posuzování této právní otázky o rozhodování v rámci přenesené působnosti; v tomto duchu byla bezpochyby formulována předkládací otázka (byť to v ní není explicitně uvedeno) a tímto prizmatem je třeba vnímat též celé rozhodnutí rozšířeného senátu. Výklad tohoto rozhodnutí zaujímaný stěžovatelkou extensivně rozšiřuje rámec toho, čím se rozšířený senát v předmětném unesení zabýval a co vůbec byl oprávněn posuzovat. Nejvyšší správní soud proto odmítá, že by v předcházejícím rozsudku v této věci rozhodl v rozporu s usnesením rozšířeného senátu. Stojí si za tím, že otázku rizika tzv. systémové podjatosti při rozhodování úředníků územně samosprávných celků v samostatné působnosti řešil v judikatuře poprvé (tedy nebyl vázán žádnými tímto soudem dříve vyslovenými právními názory), přičemž po zvážení všech v předcházejícím řízení vznesených argumentů (především tvrzené kolize ústavně garantovaných práv na územní samosprávu a na spravedlivý proces) dospěl k citovanému názoru, na němž nehodlá v řízení o této kasační stížnosti ničeho revidovat; nepovažuje zároveň za účelné jej nad rámec předcházejícího rozsudku jakkoli dále odůvodňovat. Z výše uvedených důvodů zároveň neshledal nezbytným (a ani možným) předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, jak navrhuje stěžovatelka.

Úhrada prokazatelné ztráty ze závazku veřejné služby

[37] Stěžovatelka má za to, že povinnost Ústeckého kraje uhradit jí prokazatelnou ztrátu plyne již přímo z § 19b odst. 2 silničního zákona (neboť jí vznikla prokazatelná ztráta, když provozem veřejné vnitrostátní linkové dopravy zajišťovala základní dopravní obslužnost územního obvodu Ústeckého kraje a v daném období plnila závazky veřejné služby); nesouhlasí tedy s tím, že povinnost osoby zúčastněné na řízení I) hradit jí prokazatelnou ztrátu může vzniknout výhradně na základě uzavření, resp. za trvání smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 odst. 3 silničního zákona.

[38] Dle § 19 odst. 1 silničního zákona platilo, že „závazek poskytovat veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vzniká na základě písemné smlouvy, kterou s dopravcem uzavírá kraj“; podle odst. 2 „v případě, že závazkem veřejné služby podle odstavce 3 vzniká dopravci povinnost provozovat veřejnou linkovou dopravu, na kterou nemá licenci, zahájí příslušný dopravní úřad řízení o udělení licence bez návrhu dopravce“; dle odst. 3 „závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vzniká na základě písemné smlouvy, kterou uzavírá kraj s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje.“

[39] Podle § 19b odst. 2 „prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci plněním závazků veřejné služby hradí kraj ze svého rozpočtu, jedná-li se o zajišťování dopravní obslužnosti veřejnou vnitrostátní linkovou dopravou nebo linkami veřejné městské linkové dopravy, které zabezpečují dopravu v rámci závazku veřejné služby mimo území města.“ Dle odst. 3 téhož ustanovení

„povinnou součástí smlouvy o závazku veřejné služby je dopravcem předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty za celé období, na které se závazek veřejné služby uzavírá. Kraj uhradí prokazatelnou ztrátu nejvýše ve výši tohoto předběžného odborného odhadu zvýšeného pouze o nepředvídatelné prokazatelné náklady.“

[40] Dle čl. 2 odst. 1 Nařízení platilo, že *„závazky veřejné služby se rozumí závazky, které by daný dopravní podnik na základě svých vlastních obchodních zájmů nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek“*; dle odst. 2 pak *„závazky veřejné služby ve smyslu odstavce 1 zahrnují závazky provozu, přepravy a tarifu.“*

[41] Dle čl. 14 odst. 1 Nařízení *„smlouvou na veřejné služby se rozumí smlouva uzavřená mezi příslušnými orgány členského státu a dopravním podnikem za účelem zajištění nepřerušovaných dopravních služeb pro veřejnost. Smlouva na veřejné služby může zahrnovat zejména: dopravní služby splňující stanovené normy plynulosti, pravidelnosti, výkonnosti a kvality, doplnkové dopravní služby, dopravní služby za zvláštní přepravní sazby a podle zvláštních přepravních podmínek, zejména pro určité kategorie cestujících nebo určité spoje, úpravu služeb podle skutečných požadavků.“* Podle odst. 4 téhož ustanovení *„každý podnik, který zamýšlí přerušit dopravní služby poskytované veřejnosti plynule a pravidelně a nespádající do systému smluv na veřejné služby nebo závazků veřejné služby, anebo provést v nich podstatné změny, to sdělí příslušným orgánům členského státu nejméně tři měsíce předem. Příslušné orgány mohou rozhodnout o odmítnutí takového sdělení. Toto ustanovení se netýká ostatních vnitrostátních postupů použitelných, pokud jde o oprávnění k zrušení nebo změně dopravních služeb.“*

[42] Již v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009 – 157, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„linka osobní dopravy je finančně podporována krajem, pokud (1) zajišťuje dopravní obslužnost, která je definována v § 19a citovaného zákona (silničního zákona) mimo území města, (2) jedná se o linku vnitrostátní dopravy nebo linku veřejné městské dopravy a (3) dopravu zabezpečuje v rámci závazku veřejné služby. (...) Závazek veřejné služby tedy vzniká na základě písemné smlouvy. Stěžovateli (tataž osoba jako současná stěžovatelka) 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 neznamená, 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 (...)]. 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. Pokud pak stěžovatel uzavře s krajem smlouvu o závazku veřejné služby podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, neznamená to, že závazek veřejné služby se bude vztahovat na všechny licence udělené danému dopravci. Se samotným udělením licence tak není spojen vznik závazku veřejné služby a právo držitele licence na úhradu prokazatelné ztráty. Opačný závěr by znemožňoval po dobu trvání dříve udělené licence udělit licenci novou na stejnou linku osobní dopravy. Zákon o silniční dopravě ovšem kromě případu uvedeného v § 12 odst. 3 písm. a) souběžné provozování více linek stejnými nebo různými dopravci nevylučuje. Závěr stěžovatele, že závazek veřejné*

pokračování

služby vzniká na základě samotné licence, nevyplyvá ani z usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 - 82, č. 1675/2008 Sb. NSS. (...) Zvláštní senát tedy nedospěl k závěru, že závazek veřejné služby vzniká udělením licence. Při posuzování charakteru smlouvy o závazku veřejné služby konstatoval, že podstatný obsah povinnosti zajištění dopravní obslužnosti v územním obvodu kraje (tedy hlavní povinnosti vyplývající ze smlouvy o závazku veřejné služby) je vymezen podmínkami uvedenými v licenci dopravce. To ovšem neznamená, že by závazek veřejné služby vznikl již na základě licence. Závazek veřejné služby a s tím spojená finanční spoluúčast kraje nejsou navázány na udělení licence. Závazek veřejné služby vzniká zásadně uzavřením smlouvy podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Teprve uzavřením této smlouvy licence získá ve smyslu § 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě výhradní charakter a tento výhradní charakter má pouze po dobu platnosti smlouvy o závazku veřejné služby. Pokud smlouva byla vypovězena, licence výhradní charakter ztrácí.

[43] V rozsudku ze dne ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 – 130, pak Nejvyšší právní soud uvedl v odst. [33] až [36] následující: „Nařízení č. 1191/69, jak už z jeho názvu vyplývá, reguluje pouze výše vztahů vznikajících v dopravě, a to konkrétně vztahy vyplývající z tzv. veřejné služby. Nelze mít přitom pochybnosti o tom, že dopravní obslužnost určitého území není zajišťována výlučně prostřednictvím veřejné služby, ale i dopravci poskytujícími dopravní služby mimo veřejnou službu (na čistě komerční bázi, jak vyplývá z čl. 14 odst. 4 nařízení č. 1191/69). Citované nařízení rozeznává dva nástroje, jimiž je veřejná služba v dopravě zajišťována. Zaprvé jde o „smlouvu na veřejné služby“, jako dvoustranný úkon mezi orgánem členského státu a příslušným dopravním podnikem (čl. 1 odst. 4 a čl. 14). Zadruhé se jedná o „závazek veřejné služby“, který je dopravnímu podniku uložen rozhodnutím orgánu členského státu (čl. 1 odst. 5 a oddíl II až IV). Tyto nástroje přitom nelze směřovat (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 16. března 2004 ve věci T-157/04 Danske, Recueil, s. II-00917). Silniční zákon v rozhodném znění reguloval zjevně širší oblast vztahů než nařízení č. 1191/69, avšak v § 19 – 19c se výslovně zabýval otázkou veřejné služby v dopravě (v současné době je celá tato problematika ze silničního zákona vyňata a zpracována v samostatném zákoně č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů). Silniční zákon přitom upravoval pouze jeden nástroj zajištění veřejné služby v dopravě, a to „smlouvu o závazku veřejné služby“ jako dvoustranný právní úkon mezi dopravcem a krajem. Ačkoliv název této smlouvy nasvědčuje smísení obou nástrojů uvedených v nařízení č. 1191/69, obsahově jí bezpochyby odpovídá pouze „smlouva na veřejné služby“. (...) „Smlouva o závazku veřejné služby“, jak ji poněkud nešťastně nazývá zákon o silniční dopravě, je smlouvou na veřejné služby (public service contract) ve smyslu článku 14, nikoli závazkem veřejné služby (public service obligation) ve smyslu článku 2, vznikajícím na základě jednostranného uložení povinností ze strany veřejné moci. Nástroj spočívající v jednostranném uložení závazku veřejné služby rozhodnutím dopravního nebo jiného úřadu tedy silniční zákon v rozhodné době neobsahoval. K jednostrannému uložení závazku veřejné služby tak mohlo dojít pouze na základě nařízení č. 1191/69, a to autoritativním rozhodnutím orgánu členského státu. Samo rozhodnutí o udělení licence k provozování linkové osobní dopravy nemá se vznikem závazku veřejné služby nic společného, takový závazek jejím udělením nemůže sám o sobě vzniknout. Silniční zákon vymezuje řízení o předmětné licenci v § 10 až 16, a to včetně obsahových náležitostí žádosti a licence samotné. Žádost o licenci představuje svobodné rozhodnutí žadatele o licenci, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek stanovených v licenci provozovat linku osobní dopravy. Licence je pak zákonem koncipována jako povolení, na jehož základě dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní

dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. To ovšem neznamená, že by vlastníku licence automaticky vznikl závazek veřejné služby. Silniční zákon závazek veřejné služby upravuje zcela nezávisle na licenci, přičemž jeho vznik výslovně spojuje s písemnou smlouvou, kterou uzavírá kraj s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje (§ 19 odst. 3). Skutečnost, že silniční zákon odlišuje udělení licence a závazek veřejné služby, vyplývá též z § 12 odst. 2 (možnost vázat udělení licence na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) a z § 19 odst. 2 (uzavře-li kraj písemnou smlouvu o závazku veřejné služby s dopravcem, který nemá licenci, zahájí dopravní úřad řízení o udělení licence bez návrhu dopravce). Kromě toho ze silničního zákona vyplývá, že nelze mít uzavřenu a plnit „smlouvu o závazku veřejné služby“ a současně nedisponovat příslušnou licenci: pokud by však licence byla rozhodnutím ukládajícím závazek veřejné služby, docházelo by k nepřipustné kumulaci obou nástrojů zajišťování veřejné služby v dopravě. Uzavírání „smlouvy o závazku veřejné služby“ by se navíc jevilo jako zcela nadbytečné (byl-li již uložen závazek veřejné služby licenci). Se samotným udělením licence tak není spojen vznik závazku veřejné služby a právo držitele licence na úhradu prokazatelné ztráty. Teprve ve smlouvě o závazku veřejné služby je vymezeno, jakých licencí, případně linek a spojů, se týká závazek veřejné služby, a v jakém rozsahu a jakou úhradu prokazatelné ztráty hodlá kraj dopravci za jeho služby poskytnout. Z toho též vyplývá, že závazek veřejné služby trvá pouze po dobu platnosti písemné smlouvy. V tomto ohledu nemohou obstát úvahy žalobkyně (opět tatáž osoba jako nynější stěžovatelka), že závazky veřejné služby jí byly ukládány na základě § 18 silničního zákona, jehož působení bylo individualizováno rozhodnutím o udělení licence. V důsledku udělení licence je dopravce povinen dodržovat obecné povinnosti obsažené v citovaném ustanovení, avšak žádný závazek mu tímto uložen není; k tomu je třeba samostatné smlouvy nebo rozhodnutí.“ Ve zbytku rozhodnutí (srov. odst. [37] - [57]) se pak Nejvyšší správní soud zevrubně zabýval zákonností samotné výpovědi smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě ze dne 31. 1. 2006 učiněné Ústeckým krajem, přičemž dospěl k závěru, že smlouva byla vypovězena platně. Ústavní stížnost stěžovatelky proti odkazovanému rozsudku odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 3158/13, v němž konstatoval, že „výklad rozhodných ustanovení Nařízení č. 1191/69, silničního zákona, jakož i § 166 odst. 2 správního řádu, přijatý ve vazbě na posouzení povahy závazku, obsahu veřejnoprávní smlouvy a legality postupu vedlejšího účastníka při vypovězení Smlouvy, provedený správními soudy, a argumentace jimi v této souvislosti uplatněná, nepředstavuje porušení dovolávaného principu spravedlnosti a rovnosti subjektů, resp. nejde ani o interpretaci vybočující z mezí legitimního očekávání ochrany majetku stěžovatele. Ústavní stížností napadeným rozhodnutím přičíst znak výkladové svévole či judikatorního excesu, a provedené řízení a jeho výsledek hodnotit jako ústavněprávně nepřijatelný, tedy nelze.“ K obdobným závěrům přitom dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 2. 12. 2015, č. j. 1 As 97/2015 – 164.

[44] V rozsudku ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015 – 99, Nejvyšší správní soud dále doplnil, že „obsah závazku, tedy vzájemná práva a povinnosti se v tomto ohledu u závazku veřejné služby a smlouvy na veřejné služby zásadně neliší. Dopravní podnik je v obou případech zavázán poskytovat služby dopravní obslužnosti, za což mu náleží finanční protiplnění. Dělicím kritériem je pouze způsob, jakým vztah vzniká, tj. do jaké míry je výsledkem autoritativního rozhodnutí orgánu členského státu, nebo autonomie stran příslušné veřejnoprávní smlouvy. Od toho se odvíjí také způsob stanovení úhrady, v případě smlouvy na veřejné služby je nutné přihlédnout ke znění smlouvy, se závazkem veřejné služby je spojeno vyrovnání za způsobenou hospodářskou nevýhodu dle nařízení 1191/69. (...) Za závazky (dle čl. 2 odst. 1 nařízení

pokračování

1191/69) náleží dopravnímu podniku kompenzace dle příslušných článků a přílohy nařízení. Již ze samotné definice vyplývá, že takto vymezený závazek veřejné služby by dopravce dobrovolně nepřevzal a o jeho uložení vždy alespoň do jisté míry rozhoduje jednostranně orgán členského státu. Pokud tedy stěžovatel uzavřel příslušnou smlouvu dobrovolně a nebyl k jejímu uzavření nucen (ať již právními předpisy nebo správním rozhodnutím), je pojmově vyloučeno, aby se jednalo o závazek veřejné služby dle čl. 2 nařízení 1191/69. (...) Argumenty vznesené stěžovatelem (opět tatáž stěžovatelka jako v projednávané věci) v tomto řízení tudíž nemohou vést k tomu, aby se Nejvyšší správní soud odchýlil od dlouhodobě zastávaného názoru, že smlouva o závazku veřejné služby dle zákona o silniční dopravě představuje smlouvu na veřejné služby dle čl. 14 nařízení 1191/69. (...) Smlouva na veřejné služby musí dle nařízení 1191/69 mimo jiné obsahovat cenu služeb zahrnutých smlouvou, která se buď připojí k tarifním výnosům, nebo zahrnuje příjmy a podrobnosti finančních vztahů mezi oběma stranami. Tomu korespondují příslušná ustanovení zákona o silniční dopravě, podle nichž závazek veřejné služby vzniká na základě písemné smlouvy mezi dopravcem a příslušným orgánem státu, resp. místní samosprávy.

[45] V rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 – 30, se Nejvyšší správní soud zabýval návrhem téže stěžovatelky, aby Ústeckému kraji uložil povinnost zaplatit jí vyrovnání prokazatelné ztráty vzniklé provozováním veřejné linkové osobní dopravy v měsících leden 2006 až květen 2006 ve výši 68 101 827 Kč spolu s úrokem z prodlení. Naznal přitom, že „předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty byl podle § 19b odst. 3 silničního zákona podstatnou náležitostí smlouvy o závazku veřejné služby; z důvodu jeho absence proto ve smyslu § 39 občanského zákoníku z roku 1964 nemohl ze smlouvy ve znění dodatku č. 7 vzniknout pro období roku 2006 závazek veřejné služby a Ústecký kraj nebyl povinen hradit stěžovatelce prokazatelnou ztrátu ve smyslu § 19b odst. 2 silničního zákona. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalovaný ani Městský soud v Praze nedovodili neplatnost smlouvy, kterou Ústecký kraj a stěžovatelka uzavřely v roce 2003, ani úplnou neplatnost dodatku č. 7 smlouvy. Konstatovali, že smluvní strany dodatkem č. 7 prodloužily smlouvu až do konce roku 2006, aniž by však pro období roku 2006, v důsledku absence podstatného ujednání, založily závazek veřejné služby (...). Přestože tak mezi stranami existovala smlouva z roku 2003, závazek veřejné služby mezi nimi mohl vzniknout, jen pokud by výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty byl součástí jejich konsenzu o smlouvě o závazku veřejné služby právě pro rok 2006. (...) Žalovaný i Městský soud v Praze totiž v prvé řadě posuzovali vznik závazku veřejné služby pro období roku 2006, bez kterého stěžovatelce ani nemohl nárok na úhradu prokazatelné ztráty vzniknout (čímž Nejvyšší správní soud nepředjímá, zda stěžovatelce v souvislosti se zajišťováním dopravní obslužnosti v daném období nevznikl jiný nárok).“

[46] Nejvyšší správní soud má za to, že z citované judikatury plyne zcela jednoznačný, dlouhodobě jednotně zastávaný a řádně odůvodněný právní názor, že závazek veřejné služby (za jehož plnění je poskytována úhrada prokazatelné ztráty) vzniká výhradně pouze uzavřením písemné smlouvy o závazku veřejné služby podle § 19 odst. 3 silničního zákona mezi dopravcem a příslušným orgánem státu, resp. místní samosprávy; tento závazek přitom trvá pouze po dobu platnosti dané písemné smlouvy, a tedy s jejím zákonným ukončením zaniká. Opakovaně přitom byl vyvrácen stěžovatelkou prosazovaný názor, že závazek veřejné služby jí byl uložen přímo na základě § 18 silničního zákona; stejně jako bylo konstatováno, že tento závazek není nikterak navázán na udělení licence a případné provozování linky na jejím základě. Od tohoto závěru se Nejvyšší správní soud nehodlá

odchýlit ani v projednávaném případě, neboť pro to sám neshledal žádné důvody a stěžovatelka nepředložila zásadní novou argumentaci, jež by dosavadní bohatou rozhodovací praxí zdejšího soudu v této problematice nebyla alespoň konkludentně vypořádána. Takéž Nařízením, jeho výkladem, aplikovatelností, vztahem a souladností se silničním zákonem se již zdejší soud dříve zabýval. Nebyly proto dány podmínky pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. ani pro položení předběžné otázky SDEU. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje především na výše citovaný rozsudek ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 – 130, neboť považuje za nadbytečné znova opakovat argumenty v něm uvedené.

[47] Ze skutkových okolností nyní řešené věci je podstatné, že Ústecký kraj doručil stěžovatelce dne 31. 1. 2006 (jak shora uvedeno platnou) výpověď smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Následně po dobu běhu výpovědní doby (únor, březen a duben 2006) jí hradil prokazatelnou ztrátu, byť její výše byla předmětem řady sporů. Stěžovatelka se nyní domáhá uhrazení prokazatelné ztráty za provozování spojů, ve vztahu k nimž jí byly uděleny příslušné licence, a to za období od 1. 5. 2006 do 30. 6. 2006 (tj. po uplynutí výpovědní doby smlouvy o závazku veřejné služby). Za této situace Nejvyšší správní soud aprobejuje (být poněkud stručně formulovaný) závěr krajského soudu, že nejpozději skončením platnosti písemné smlouvy o závazku veřejné služby mezi stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení I) současně skončil i stěžovatelce uložený závazek veřejné služby (dle rozsudku NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 – 30, jí dokonce pro celý rok 2006 ani takový závazek nevznikl, neboť se smluvní strany nedohodly na předběžném odborném odhadu ztráty jakožto obligatorní součásti této smlouvy); bez jakékoli pochybnosti však v období května a června 2006 již stěžovatelce závazek veřejné služby uložen nebyl. Podle § 19 odst. 2 silničního zákona je přitom kraj povinen ze svého rozpočtu hradit pouze prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci plněním právě závazků veřejné služby, jsou-li splněny další zákonné podmínky. Za situace, kdy však stěžovatelka v předmětném období neplnila závazky veřejné služby (tyto závazky již netrvaly z důvodu ukončení platnosti příslušné smlouvy, resp. nevznikly z důvodu absence dohody na předběžném odhadu ztráty), nebyly ani podle názoru Nejvyššího správního soudu splněny zákonné podmínky pro vznik stěžovatelčina nároku na úhradu prokazatelné ztráty, a Ústecký kraj tudíž nebyl povinen jí tuto ztrátu hradit. Za této situace je vskutku nadbytečné se blíže zabývat kasačními námitkami týkajícími se způsobu výpočtu a výší úhrady prokazatelné ztráty stěžovatelky, neboť ta na její vyplacení vůbec nemá nárok.

Odložení žádosti o vydání bezdůvodného obohacení

[48] Stěžovatelka v kasační stížnosti brojí též proti potvrzení výroku o odložení její žádosti o zaplacení bezdůvodného obohacení (výrok III. prvostupňového správního rozhodnutí); odkázala přitom na již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 – 30. Ten vychází z usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 – 11, který dovodil, že „*sporem z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků,*

pokračování

jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směřovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“ Nejvyšší správní soud proto naznal, že „žalovaný, poté co dovodil, že stěžovatele (opět též jako v projednávané věci) nevznikl nárok na úhradu prokazatelné ztráty, byl oprávněn (tedy i povinen) posoudit, zda její nárok nevyplývá z povinnosti vydat bezdůvodné obohacení, nebo z povinnosti nahradit způsobenou škodu; takové posouzení však žalovaný odmítl provést. Navzdory skutečnosti, že postupoval v souladu s dřívějšími závěry judikatury, tak žalovaný podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, neboť nesprávně posoudil rozsah své pravomoci a v důsledku toho zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí. K uvedené vadě rozhodnutí byl Městský soud v Praze povinen přihlídnout z úřední povinnosti již v žalobním řízení, a to podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73. Vzhledem k tomu, že tak Městský soud v Praze neučinil, zatížil i žalobní řízení jinou vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. byl přitom Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout k takové vadě z vlastní povinnosti.“

[49] Zároveň lze však přisvědčit poznámce osoby zúčastněné na řízení I), která upozornila na stále probíhající řízení vedené zvláštním senátem pod sp. zn. Konf 29/2019. V něm je posuzována následující situace: „Zvláštní senát vydal usnesení ze dne 14. listopadu 2013, č. j. Konf 55/2012 - 21, jímž určil, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 34 C 131/2008, o zaplacení částky 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím jako nároku z titulu bezdůvodného obohacení (za období od 1. května 2006 do 31. prosince 2010) je soud (výrok I.). Zároveň tímto usnesením zvláštní senát zrušil v tomto rozsahu usnesení Okresního soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. září 2008, č. j. 34 C 131/2008 - 544, o zastavení řízení a postoupení věci Ministerstvu vnitra (výrok II.). Navzdory výše uvedenému usnesení, které je závazné pro strany kompetenčního sporu, jakož i pro jiné orgány a osoby ve smyslu § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, Okresní soud v Ústí nad Labem předmětné usnesení zvláštního senátu ze dne 14. listopadu 2013, č. j. Konf 55/2012-21, nerespektoval, když usnesením ze dne 8. srpna 2019, č. j. 34 C 131/2008-763, řízení o předmětném nároku dopravního podniku na vydání bezdůvodného obohacení s odkazem na vývoj v judikatuře zvláštního senátu (usnesení ze dne 25. února 2016, č. j. Konf 10/2015-11) zastavil a věc postoupil Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra zastává názor, že usnesení zvláštního senátu ze dne 14. listopadu 2013, č. j. Konf 55/2012-21, jímž bylo rozhodnuto o kompetenčním sporu mezi Ministerstvem vnitra a Okresním soudem v Ústí nad Labem v této konkrétní věci, mělo být Okresním soudem v Ústí nad Labem respektováno, neboť účinky tohoto pravomocného a závazného usnesení nemohou být revokovány v důsledku vývoje a změny judikatury zvláštního senátu. Jinými slovy, jde-li o předmětný nárok dopravního podniku na vydání bezdůvodného obohacení za období od 1. května 2006 do 31. prosince 2010, usnesení zvláštního senátu ze dne 14. listopadu 2013, č. j. Konf 55/2012-21, musí mít aplikační přednost před novou judikaturou zvláštního senátu (usnesení ze dne 25. února 2016, č. j. Konf 10/2015-11), na kterou odkazuje Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. října 2017, č. j. 4 As 107/2017-30. Protože Okresní soud v Ústí nad Labem usnesení zvláštního senátu ze dne 14. listopadu 2013, č. j. Konf 55/2012-21, nerespektoval a řízení o nároku dopravního podniku na vydání bezdůvodného obohacení usnesením ze dne 8. srpna 2019, č. j. 34 C 131/2008-763, s odkazem na vývoj a změnu judikatury soudů zastavil a věc postoupil Ministerstvu vnitra,

nezbývá Ministerstvu vnitra nic jiného, než se tímto návrhem obrátit na zvláštní senát. Právní řád totiž nepamatuje na situaci, že by usnesení zvláštního senátu nebylo jednou ze stran kompetenčního sporu respektováno, a tedy neumožňuje jiný postup, jak nastalý konflikt řešit.“

[50] Nejvyšší správní soud v této specifické procesní situaci předně zdůrazňuje, že výrok III. prvostupňového správního rozhodnutí o odložení žádosti stěžovatelky o zaplacení bezdůvodného obohacení, ač je součástí rozhodnutí ve věci samé, je pouze formálním vyjádřením názoru prvostupňového správního orgánu, že o předmětném nároku nemůže vést správní řízení, neb byl v okamžiku vydání rozhodnutí přesvědčen, že k tomu nemá pravomoc; takový výrok nepředstavuje překážku věci rozhodnuté.

[51] Věc se má přitom tak, že zvláštní senát nejprve vydal usnesení ze dne 14. 11. 2013, č. j. Konf 55/2012 - 21, jímž určil, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci nároku téže stěžovatelky na vydání stejně formulovaného bezdůvodného obohacení je civilní soud. Na základě tohoto, tehdy platného, právního názoru rozhodoval prvostupňový správní orgán (výrok III. rozhodnutí) i žalovaný. Následně však došlo ke změně judikatury zvláštního senátu představované pozdějším usnesením ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 - 11 (z nějž následně vycházel i Nejvyšší správní soud ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 - 30). Právě aplikovatelnost pozdějšího názoru zvláštního senátu (vyjádřeného usnesením č. j. Konf 10/2015 - 11) konkrétně na případ stěžovatelky, v němž však již byl jednou autoritativně vyjádřen odlišný názor zvláštního senátu (usnesení č. j. Konf 55/2012 - 21), je předmětem nyní probíhajícího a doposud neskončeného řízení vedeného zvláštním senátem pod sp. zn. Konf 29/2019. V řešeném případě proto nelze bez dalšího vycházet ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 107/2017 - 30, neboť má být samotným zvláštním senátem teprve (opětovně) rozhodnuto, kdo má pravomoc rozhodnout o stěžovatelčině nároku na vydání bezdůvodného obohacení, resp. zda má být v jí vedených řízeních aplikován původní či pozdější názor zvláštního senátu. Aktuálně je tedy sporné, zdali prvostupňový správní orgán postupoval správně, když její žádost odložil, či o ní měl sám věcně rozhodnout.

[52] Nejvyšší správní soud však nepovažuje za nezbytné řízení přerušit až do rozhodnutí zvláštního senátu ve věci sp. zn. Konf 29/2019. Pokud totiž zvláštní senát dospěje k závěru, že pravomoc k posouzení předmětné žádosti má správní orgán (tedy má být aplikováno pozdější usnesení č. j. Konf 10/2015 - 11), nic nebrání tomu, aby žalovanému (v dané věci předkladateli kompetenčního sporu) vrátil předloženou věc k dalšímu řízení a o daném nároku stěžovatelky (který zahrnuje taktéž nyní posuzované období měsíců května a června 2006) bylo prvostupňovým správním orgánem věcně rozhodnuto; tím přitom bude odstraněno (případně) pochybení správního orgánu, který předmětnou žádost odložil. Jestliže zvláštní senát nazná, že kompetenci k rozhodnutí má civilní soud (čili má být aplikováno dřívější usnesení č. j. Konf 55/2012 - 21), pak prvostupňový správní orgán postupoval správně, když takovou žádost odložil, a není mu co vytknout.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[53] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelkou uplatněných kasačních námitek; stejně tak neshledal vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř.

pokračování

s. musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[54] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému ji nepřiznal.

[55] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost a ani neshledal jiné důvody hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. listopadu 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu