



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudkyň JUDr. Evy Pechové a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce

DPÚK a.s., IČO 25497961
sídlem Rotavská 2656/2b, 155 00 Praha 5
zastoupen advokátem Mgr. Michalem Hrnčířem
sídlem Karolinská 661/4, Praha

proti

žalovanému

Ministerstvo vnitra
se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

za účasti osoby zúčastněné
na řízení:

Ústecký kraj
se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem
zastoupena advokátem Mgr. Martinem Kramářem, LL. M.
sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2018, č. j. MV-88784-154/ODK-2008,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba na řízení zúčastněná nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný ve výroku pod bodem I. zamítl návrh, aby osobě zúčastněné na řízení byla uložena povinnost zaplatit žalobci za provozování veřejné linkové dopravy v měsících leden 2006 až květen 2006 částku ve výši 68 101 827 Kč spolu s úrokem z prodlení z částky 23 071 812,67 Kč od 15. 6. 2006 do zaplacení a z částky 45 030 014,33 Kč od 13. 6. 2008 do zaplacení podle § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“). A ve výrocích pod body II. a III. nepřiznal ani navrhovateli (výrok pod bodem II.) a ani odpůrci (výrok pod bodem III.) právo na náhradu nákladů podle § 141 odst. 11 ve spojení s § 79 odst. 2 správního řádu.
2. Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je značně obsáhlé a velmi podrobně a pečlivě zpracováno, soud se však bude v dané věci soustředit na podstatné sporné otázky mezi účastníky, a proto nebude nadbytečně citovat z napadeného rozhodnutí. Předně tedy žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyjasnil, že předmětem řízení v dané věci byl toliko nárok žalobce na zaplacení částky 68 101 827 Kč s příslušenstvím za provozování veřejné linkové dopravy v období od 1. 1. 2006 do 31. 5. 2006. Připomněl, že o daném nároku již jednou rozhodl, a to rozhodnutím ze dne 18. 6. 2013, č. j. MV-88784-112/ODK-2008, které bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu byla žalovanému stanovena povinnost posoudit předmětný nárok nejenom z hlediska práva na úhradu prokazatelné ztráty za provozování veřejné linkové dopravy, nýbrž i k posouzení uplatněného nároku žalobce z titulu vzniku práva na vydání bezdůvodného obohacení či příp. z titulu vzniku práva na náhradu škody. Pokud jde o nárok na vydání bezdůvodného obohacení za měsíc květen 2006, s ohledem na usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 11. 2013, č. j. Konf 55/2012-21, v němž kompetenční senát určil, že příslušným k posouzení nároku žalobce na úhradu bezdůvodného obohacení za období od května 2006 do prosince 2007 je soud v občanském soudním řízení, žalovaný nárok žalobce za toto časové období v daném řízení již meritorně neřešil. Ačkoliv totiž žalobce požadoval, aby žalovaný rozhodl o jeho nároku na vydání bezdůvodného obohacení za celé (žalobcem původně uplatněné) období, tj. období od 1. 5. 2006 do 31. 12. 2010, žalovaný shledal, že mu v meritorním posouzení tohoto nároku brání nedostatek jeho pravomoci, neboť dle shora uvedeného pravomocného rozhodnutí zvláštního senátu, o tomto nároku přísluší rozhodnout Okresnímu soudu v Ústí nad Labem a nikoli správnímu orgánu.
3. Dále žalovaný konstatoval, že na základě § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, ve spojení s § 178 odst. 1 správního řádu a § 94 odst. 1 správního řádu, a příslušné judikatury soudů (především rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30, a usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11), shledal, že je

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

věcně příslušný k rozhodnutí o žalobcem uplatněném nároku na úhradu prokazatelné ztráty týkající se období leden 2006 až květen 2006, přičemž je oprávněn a zároveň povinen uvedený nárok meritorně posoudit i z hlediska jiných potenciálních právních důvodů než jen uzavřené smlouvy. Přitom jak uvedeno výše ve světle usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 11. 2013, č. j. Konf 55/2012-21, k posouzení nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení za měsíce květen 2006 až prosinec 2010 není věcně příslušný. Zopakoval, že o nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení za období od 1. 5. 2006 do 31. 12. 2010 má totiž rozhodovat Okresní soud v Ústí nad Labem. Rovněž tak uvedl, že dřívější usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 11. 2013, č. j. Konf 55/2012-21, vydané v této konkrétní věci, má aplikační přednost před novější judikaturou zvláštního senátu (tj. rozhodnutím ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11), a účinky tohoto dřívějšího judikátu zvláštního senátu ze dne 14. 11. 2013 nemohou být dotčeny (a to ani částečně) rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30. Uzavřel tak, že co se týče nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení, je pravomoc správního orgánu – žalovaného dána pouze ve vztahu k období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006.

4. Poté žalovaný konstatoval, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30, potvrdil jeho závěry, že žalobci za rozhodné období nevznikl nárok na úhradu prokazatelné ztráty za provozování veřejné linkové dopravy dle § 19b odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění rozhodném, (dále jen „zákon o silniční dopravě“), jelikož smlouva (resp. Dodatek č. 7 ze dne 21. 4. 2005 uzavřený ke smlouvě o závazku veřejné služby ze dne 30. 12. 2003), z níž by takový závazek vznikl, pro rok 2006 neobsahovala jednu z obligatorních náležitostí, a to odborný odhad prokazatelné ztráty. Tím se smlouva (Dodatek č. 7) stala neplatnou; tudíž žalobci nemohly na jejím základě vzniknout žádné (smluvní) nároky. Nicméně Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný nesprávně posoudil rozsah své pravomoci, neboť se měl následně zabývat tím, zdali žalobní nárok není důvodný z hlediska práva žalobce na vydání bezdůvodného obohacení, příp. na náhradu škody. Proto se žalovaný veden závazným právním názorem nejvyššího správního soudu v daném řízení nově věnoval pouze otázce, zdali sporný nárok není důvodný z hlediska práva na vydání bezdůvodného obohacení, případně práva na náhradu škody.
5. Co se týče důvodnosti nároku na vydání bezdůvodného obohacení, žalovaný nejprve zopakoval, že je oprávněn se zabývat toliko důvodností potenciálního nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení za období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006. Poté zdůraznil, že z písemných vyjádření žalobce ve správním řízení vyplynulo, že žalobce nárok na vydání bezdůvodného obohacení uplatňuje jen za období od 1. 5. 2006 do 31. 12. 2010, nikoli za rozhodné období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006. Žalovaný proto dovodil, že není oprávněn přiznat navrhovateli nárok na vydání bezdůvodného obohacení za období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006. Pokud by totiž správní orgán přiznal žalobci nárok na vydání bezdůvodného obohacení za uvedené období, porušil by tím dispoziční zásadu sporného řízení, resp. princip vázanosti správního orgánu tím, co navrhovatel požaduje. Žalovaný konstatoval, že sporné řízení podle § 141 správního řádu je ovládáno zásadou dispoziční. Toto řízení je možné zahájit pouze na návrh (§ 141 odst. 2 správního řádu), přičemž správní orgán je uplatněným návrhem účastníka vázán. Dodal, že právní kvalifikace uvedená v návrhu na zahájení řízení pro správní orgán nikterak závazná není.

6. Žalovaný zopakoval, že z podání žalobce jednoznačně vyplývá, že žalobce požadoval vydání bezdůvodného obohacení za období od května 2006 do prosince 2010, nikoli za období leden 2006 až duben 2006. Protože žalobce výslovně vyjádřil, že neuplatňuje nárok na vydání bezdůvodného obohacení za období od ledna 2006 do dubna 2006, žalovaný dovodil, že přiznání nároku žalobci na vydání bezdůvodného obohacení za toto období by bylo nepřípustným překročením návrhu žalobce. Žalovaný byl toho názoru, že v důsledku dispoziční zásady sporného řízení nemůže žalobci přiznat nárok v odlišném než jím požadovaném rozsahu, resp. za rozdílné než jím uplatňované období. Uvedl, že jinak by zřejmě bylo třeba posoudit situaci, v níž by žalobce svůj nárok nesprávně právně posoudil jako nárok na úhradu prokazatelné ztráty (tedy jako nárok vyplývající ze smlouvy), aniž svůj nárok současně uplatnil také jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení. V takovém případě by nic nebránilo tomu, aby žalobcem uplatněný nárok na úhradu prokazatelné ztráty žalovaný posoudil v celém svém rozsahu i z hlediska práva na vydání bezdůvodného obohacení. K takové situaci však v posuzovaném případě nedošlo, neboť žalobce svůj návrh na vydání bezdůvodného obohacení výslovně uplatnil „pouze“ za období od 1. 5. 2006 do 31. 12. 2010. Žalovaný tudíž shledal, že není oprávněn přiznat žalobci nárok na vydání bezdůvodného obohacení za rozhodné období leden 2006 až duben 2006. Žalovaný se nadto domníval, že i kdyby nárok na vydání bezdůvodného obohacení za provozování veřejné linkové dopravy v období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006 na území Ústeckého kraje byl žalobcem uplatněn, nebyl by důvodný. Byť konstatoval, že zásadně vznik bezdůvodného obohacení na straně osoby na řízení zúčastněné nevylučuje, neboť zajisté měla z provozování veřejné linkové dopravy žalobcem na svém území prospěch. Zajištěním dopravní obslužnosti bezesporu docházelo k uspokojování jedné ze základních sociálních potřeb jejích občanů. Prospěch osoby na řízení zúčastněné z činnosti žalobce (zajištění dopravní obslužnosti) se musel v jejím majetku projevit, neboť v případě přerušení provozu linek by musela osoba na řízení zúčastněná vynaložit finanční prostředky na zajištění dopravní obslužnosti. V této souvislosti žalovaný upozornil na smysl a účel zákona o silniční dopravě, který reguluje způsoby provozování veřejné linkové dopravy, včetně kompenzace ztrát na straně dopravce. Poukázal přitom na zásadní rozdíl mezi povinností provozovat dopravní obslužnost na základě licencí k provozování linkové osobní dopravy a na základě smlouvy o závazku veřejné služby. Odkázal pak na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 9 As 124/2017 – 37, jenž lze vztáhnout i na daný spor a z nějž vyplývá, že v případě, kdy se smluvní strany nedohodnou na znění dodatku ke smlouvě, jenž by obsahoval předběžný odhad prokazatelné ztráty pro daný rok, nemůže pak tato strana legitimně očekávat, že mu druhá strana finanční ztrátu za provozování veřejné linkové dopravy uhradí. Žalovaný uvedl, že žalobcem zpracovaný předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty nebyl pro osobu na řízení zúčastněnou akceptovatelný, o čemž byl žalobce zpraven. A s ohledem na stav jednání stran (ani další dodatek č. 10 nebyl osobou na řízení zúčastněnou akceptován, navíc pak došlo i k podání výpovědi ze smlouvy) nemohl žalobce spoléhat ani na to, že dodatek ke smlouvě bude uzavřen v průběhu roku 2006. Vzhledem na tento vývoj událostí měl žalobce požádat o změnu či odejmutí licence k provozování dopravy, pokud chtěl zamezit riziku vzniku finanční ztráty na své straně. Žalobce však bez dostatečných a reálných důvodů očekával, že mu bude vzniklá ztráta osobou na řízení zúčastněnou uhrazena tak jako v minulých letech (dle závazků plynoucích ze smlouvy). Žalovaný tedy dospěl k závěru, že ačkoli provozování veřejné linkové dopravy žalobcem na území Ústeckého kraje v období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006 z formálního hlediska lze podřadit pod

skutkovou podstatu bezdůvodného obohacení vzniklého plněním z neplatného právního důvodu ve smyslu § 451 odst. 2 občanského zákoníku, návrh žalobce na vydání bezdůvodného obohacení za období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006 by přesto z výše specifikovaných důvodů nemohl uspět.

7. Poté se žalovaný vyjádřil k důvodnosti nároku žalobce na náhradu škody. Konstatoval, že žalobce neuváděl žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovozovat, že došlo k porušení právní povinnosti osobou zúčastněnou na řízení, ani že by dané porušení povinnosti mělo za následek vznik škody (majetkové újmy) na straně žalobce. Protože potenciální nárok žalobce na náhradu škodu nemá podklad ve skutečnostech tvrzených žalobcem, byl žalovaný přesvědčen, že nemůže uvedený nárok žalobci přiznat, neboť by tím opět porušil zásadu dispozičního řízení.
8. Závěrem žalovaný konstatoval, že podle § 141 odst. 7 správního řádu rozhodl tak, že peněžitý nárok žalobce z provozování veřejné linkové dopravy v období od 1. 1. 2006 do 31. 5. 2006 ve výši 68 101 827 Kč spolu s úrokem z prodlení zamítl. Vysvětlil, že předmětem řízení byl „pouze“ nárok žalobce na úhradu prokazatelné ztráty, resp. část tohoto nároku za období od 1. 1. 2006 do 31. 5. 2006, a proto o tomto nároku rozhodl jedním rozhodnutím (výrokem č. I), přestože uvedený nárok posoudil i z hlediska práva na vydání bezdůvodného obohacení za období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006 a práva na náhradu škody.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a další podání účastníků řízení

9. Žalobce v podané žalobě uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí považuje za nezákonné. Byl přesvědčen, že žalovaný zatížil žalobou napadené rozhodnutí zásadní vadou, neboť o nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení vůbec nerozhodl, a to přinejmenším v rozsahu měsíců květen 2006 až prosinec 2010, ačkoliv byl k tomuto povinen na základě závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu. Uvedl, že přestože kvalifikovaným způsobem uplatnil a časově vymezil nárok na vydání bezdůvodného obohacení, žalovaný o tomto fakticky odmítl rozhodnout.
10. Konkrétně žalobce namítal, že žalovaný o jeho nároku na vydání bezdůvodného obohacení, přinejmenším v rozsahu měsíců květen 2006 až prosinec 2010, vůbec nerozhodl, resp. rozhodl procesně chybně. Namítal taktéž, že ve výrokové části žalobou napadeného rozhodnutí zcela absentuje výrok týkající se nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení, ačkoliv byl žalovaný povinen na základě závazného pokynu Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30, o tomto nároku žalobce rozhodnout. Byl přesvědčen, že v návaznosti na vymezení nároku na vydání bezdůvodného obohacení provedené žalobcem byl žalovaný v souladu s dispoziční zásadou ovládající správní řízení povinen zabývat se celým nárokem žalobce. Namítal, že žalovaný však v rozporu se základními principy správního řízení o kvalifikovaně uplatněném a časově vymezeném nároku žalobce nerozhodl, a to jak ve vztahu k měsíci květnu 2006, tak ohledně období červen 2006 až prosinec 2010. Žalobce rovněž uvedl, že žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí naprosto absurdním způsobem argumentuje ve prospěch aplikace časově staršího a argumentačně překonaného rozhodnutí zvláštního senátu (usnesení ze dne 14. 11. 2013, č. j. Konf 55/2012-21) namísto novějšího rozhodnutí zvláštního senátu (usnesení ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11), na které přímo výslovně odkázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

4 As 107/2017-30. Rovněž tak měl žalobce za to, že žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím porušil generální zásadu zákonnosti ovládající postup správních orgánů a současně také zásadu legitimního očekávání zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu. Žalobce totiž očekával, že žalovaný bude postupovat v souladu se závazným a jednoznačným právním názorem vyjádřeným v projednávané věci Nejvyšším správním soudem.

11. Žalobce vysvětlil, že Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30, vyhověl jeho kasační stížnosti a zrušil rozhodnutí Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalovaného, přičemž žalovanému výslovně přikázal, aby se v dalším řízení zabýval potenciálním nárokem žalobce na vydání bezdůvodného obohacení či na náhradu škody. Nejvyšší správní soud při tom konkrétně odkázal na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11. Žalobce namítal, že žalovaný se přes explicitní pokyn Nejvyššího správního soudu odmítl uplatněným nárokem na vydání bezdůvodného obohacení zabývat, a to jak ve vztahu k měsíci květnu 2006, tak ohledně období červen 2006 až prosinec 2010. Měl za to, že kusá a nadto nesprávná argumentace žalovaného uvedená zejména v bodě 182. žalobou napadeného rozhodnutí na tomto nemůže nic změnit. Uvedl, že žalovaný si byl nepochybně vědom, že nárok na vydání bezdůvodného obohacení za období květen 2006 až 2010 je předmětem soudního řízení vedeného Okresním soudem v Ústí nad Labem, současně si však s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byl vědom toho, že je povinen se tímto nárokem žalobce zabývat.
12. Nesouhlasil s názorem žalovaného, že jelikož v projednávané věci zvláštní senát již jednou kompetenční spor rozhodl, nemůže být jakékoliv novější rozhodnutí ve věci pravomoci relevantní. Tento názor je podle žalobce v přímém rozporu s principy, na kterých je založeno správní řízení. Uvedl, že obecně platí, že při rozhodování správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí. Z toho, ve spojení se základními principy správního řízení, dovodil, že žalovaný byl povinen zohlednit pozdější rozhodnutí zvláštního senátu, nadto vydané v totožné věci, jakou je věc projednávaná, pokud takové soudní rozhodnutí bylo vydáno ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalovaného. Měl za to, že opačný závěr by vedl k absurdnímu závěru v tom smyslu, že jednou vyřešenou právní otázku již nelze poměřovat prismatem aktuální rozhodovací praxe soudů.
13. Žalobce poukázal na to, že rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, výslovně uvádí, že „[p]odle § 169 odst. 1 správního řádu rozhodují spory z veřejnoprávní smlouvy správní orgány taxativně v tomto ustanovení vyjmenované. „Sporem z veřejnoprávní smlouvy“ je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu již tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním jednostranným jednáním veřejnoprávní entity, předpokládá vznik komplexního „souboru“ vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva. Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, půjde i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla

uzavřena, at' už platně, nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn. že daný vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní smlouvou upraven).“ Namítal, že žalovaný toto při svých úvahách zcela pominul.

14. Žalobce uvedl, že v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30, specifikoval období, za které požaduje bezdůvodné obohacení a toto bezdůvodného obohacení také kvantifikoval i důkazně podložil. Proto očekával, že o uplatněním nároku na vydání bezdůvodného obohacení žalovaný meritorně rozhodne. Žalovaný namísto toho vedl polemiku v otázce, která již byla na úrovni Nejvyššího správního soudu v projednávané věci autoritativně vyřešena. Upozornil, že zjevně nesprávným procesním postupem žalovaného se celá věc znovu v čase protahuje, a to na úkor žalobce.
15. Žalobce uvedl, že za stávající situace, tj. kdy napadené rozhodnutí vykazuje zcela zásadní vadu, se prozatím nevyjadřuje k podstatě a důvodnosti uplatněného nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Se závěry žalovaného však kategoricky nesouhlasí.
16. Žalobce navrhl, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí.
17. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 30. 10. 2018 odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
18. Žalovaný navrhl soudu, aby nedůvodnou žalobu zamítl.
19. Rovněž tak v doplnění vyjádření ze dne 30. 11. 2018 žalovaný setrval na své argumentaci. Blíže rozvedl své úvahy ohledně toho, jaký je dopad „nové“ judikatury zvláštního senátu na nyní posuzovaný případ.
20. Žalobce podáním ze dne 16. 8. 2019 soudu zaslal usnesení Okresního soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 8. 2019, č. j. 34 C 131/208-763. Následně žalobce v replice ze dne 5. 10. 2020 taktéž setrval na své argumentaci, kterou rozvedl. Podáním ze dne 14. 10. 2020 pak soudu doložil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 26. 3. 2020, č. j. 59 A 74/2019-132.
21. Ve vyjádření ze dne 24. 11. 2020 žalovaný zejména odmítl tvrzení žalobce, že nerespektoval závazný pokyn Nejvyššího správního soudu. Uvedl taktéž, že nelze přijmout tezi, že nové rozhodnutí zvláštního senátu, vydané v jiné (byť skutkově podobné) věci, automaticky revokuje usnesení zvláštního senátu, kterým došlo k pravomocnému určení pravomoci ve věci týkající se nároku žalobce. Nesouhlasil ani s tím, že by nesprávně posoudil existenci překážky litispendence.
22. Osoba na řízení zúčastněná ve vyjádření ze dne 22. 12. 2020 uvedla, že žalobou napadené rozhodnutí považuje za věcně správné a zákonné. Navrhla soudu, aby žalobu zamítl.

III.

Posouzení žaloby

23. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem souhlasili.
24. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.).

25. Žaloba není důvodná.
26. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
27. Podle § 141 odst. 1 správního řádu *„[v]e sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.“*
28. Podle § 141 odst. 2 správního řádu *„[s]porné řízení se zahajuje na návrh.“*
29. Soud předepisuje, že v nyní posuzované věci judikатурní situace ohledně rozsahu pravomocí k rozhodování nároku na bezdůvodné obohacení z neplatné veřejnoprávní smlouvy doznala v průběhu času podstatných změn, nicméně došlo k jejímu následujícímu ustálení. Ve světle usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 26/21, je zcela zřejmé, že k posouzení nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení za období 1. 5. 2006 do 31. 12. 2010 je podle pravomocného usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 11. 2013, č. j. Konf 55/2012-21, věcně příslušným Okresní soud v Ústí nad Labem a nikoliv žalovaný. A pokud jde o období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006 (dále též „rozhodné období“), je naopak dána pravomoc žalovaného k posouzení nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení.
30. Soud přisvědčuje žalobci, že podle rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, by k posouzení nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení byl zřejmě žalovaný. Žalobce správně poukázal na právní větu citovaného usnesení, podle které *„[s]porem 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. 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.“* Zvláštní senát v usnesení dále vyložil, že aby se jednalo o nárok, k rozhodnutí o němž by nebyly příslušné správní orgány rozhodující o sporech z veřejnoprávních smluv, muselo by z tvrzení žalobce vyplývat, že takový nárok nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami, například proto, že se jedná o soukromoprávní bezdůvodné obohacení.
31. Soud uvádí, že žalobce se v podstatě dovolává principu incidentní retrospektivy. Soud s odkazem na usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 4. 2021, č. j. Konf 29/2019-18, uvádí, že tento princip lze stručně vyložit jako povinnost soudů či správních orgánů (i) v dosud probíhajících či v budoucnu zahajovaných řízeních (ii) reflektovat změnu judikatury, která by byla na projednávanou věc aplikovatelná; respektování tohoto principu ovšem není důvodem ke znovuotevření již pravomocně rozhodnutých věcí, ať již cestou dozorčích či mimořádných opravných prostředků (viz například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, v němž rozšířený

senát konstatoval, že změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba; soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních). Zvláštní senát v odkazovaném usnesení konstatoval, že „[p]rincip incidentní retrospektivity se ovšem týká výlučně užití judikатурních závěrů, tedy závěrů, k nimž soudy dospěly v jiných věcech a které by měly svým precedenčním potenciálem zavazovat soud i ve věci aktuálně jím projednávané, odůvodňují-li to skutkové a právní okolnosti této věci. Pokud však dojde ke střetu této (obecné) judikaturní závaznosti a závaznosti pravomocného rozhodnutí, vydaného již v této konkrétní věci, musí mít vždy přednost závaznost rozhodnutí posledně jmenovaného. Pozdější vývoj judikatury na něj nemá vliv; opačný výklad by vedl k absurdním důsledkům v podobě možné revize pravomocných výsledků řízení poté, kdy dojde ke změně judikatury.“ V nyní posuzované věci k takovému střetu (obecné) judikaturní závaznosti a závaznosti pravomocného rozhodnutí došlo. Není však pochyb o tom, že přednost má závaznost pravomocného rozhodnutí, vydaného již v této konkrétní věci. Z uvedeného vyplývá, že žalovaný nepochybil, dospěl-li k závěru, že jde-li o nárok žalobce na vydání bezdůvodného obohacení, je jeho pravomoc, resp. pravomoc správních orgánů, dána pouze ve vztahu k období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006. O nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení za období 1. 5. 2006 do 31. 12. 2010 totiž přísluší rozhodnout Okresnímu soudu v Ústí nad Labem, a to podle pravomocného usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 11. 2013, č. j. Konf 55/2012-21, jehož závaznost má v dané věci přednost před případnou „novou“ judikaturou, v souvislosti s usnesením zvláštního senátu ze dne 20. 4. 2021, č. j. Konf 29/2019-18.

32. Soud shrnuje, že žalovaný dospěl ke správnému závěru, že je jeho rozhodovací pravomoc dána pouze ve vztahu k období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006, přičemž v rámci jeho posouzení byl vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30. Žalovanému byla Nejvyšším správním soudem stanovena konkrétně povinnost posoudit žalobcem vznesený nárok toliko z hlediska práva na vydání bezdůvodného obohacení, popřípadě z hlediska práva na náhradu škody; jelikož Nejvyšší správní soud konstatoval, že nárok žalobce na vyrovnání prokazatelné ztráty vzniklé provozováním veřejné linkové osobní dopravy v měsících leden až květen 2006 uplatněný dle Dodatku č. 7 ke smlouvě nelze z důvodu neplatnosti Dodatku č. 7, jenž způsobil neexistenci závazku veřejné služby ze strany žalobce, posuzovat z titulu ztráty dle § 19b odst. 2 silničního zákona.
33. Jelikož zrušující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30, má zásadní vliv na postup správních orgánů v dané věci, soud z jeho odůvodnění akcentuje následující. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí jednoznačně uvedl, že žalovaný, poté co (v tehdy přezkoumávaném rozhodnutí ze dne 18. 6. 2013, č. j. MV-88784-112/ODK-2008), dovodil, že žalobci nevznikl nárok na vyrovnání prokazatelné ztráty vzniklé provozováním veřejné linkové osobní dopravy v měsících leden až květen 2006, byl oprávněn (tedy i povinen) posoudit, zda jeho nárok nevyplývá z povinnosti vydat bezdůvodné obohacení, nebo z povinnosti nahradit způsobenou škodu. Nejvyšší správní soud vytknul žalovanému, že takové posouzení odmítl provést; tím přitom 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. Soud zdůrazňuje, že Nejvyšší správní soud následně žalovaného zavázal, aby posoudil žalobcem vznesený nárok z hlediska práva na vydání bezdůvodného obohacení, popřípadě z hlediska práva na náhradu škody. Nejvyšší správní soud však žalovanému nestanovil, jakým způsobem má žalobcům nárok posoudit či k jakým závěrům má po řádném posouzení dospět.

34. Žalovaný se v nyní posuzovaném, žalobou napadeném rozhodnutí držel plně pokynů Nejvyššího správního soudu obsažených v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30. Soud tak shledal zcela nedůvodnou žalobní námitku, že žalovaný o nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení, přinejmenším v rozsahu měsíců květen 2006 až prosinec 2010, vůbec nerozhodl, resp. rozhodl procesně chybně. Žalovaný naopak dospěl ke zcela správnému závěru, že o nároku žalobce na vydání bezdůvodného obohacení za období od 1. 5. 2006 do 31. 12. 2010 nemá být v daném řízení rozhodováno, neboť dle usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 11. 2013, č. j. Konf 55/2012-21, věcně příslušným orgánem k rozhodování o tomto nároku žalobce je Okresní soud v Ústí nad Labem a nikoliv žalovaný. Soud pro úplnost dodává, že žalovaný tento svůj postup neodůvodnil „kuse“; jak tvrdí žalobce, nýbrž naopak velmi pečlivě a detailně. Soud se s tímto velmi podrobným odůvodněním žalovaného ztotožňuje a v podrobnostech na něj rovněž odkazuje. Předmětem daného řízení je tak pouze nárok žalobce, jenž uplatnil za období měsíců leden až duben 2006 (dále též „rozhodné období“).
35. Soud dále konstatuje, že souhlasí s žalovaným, že sporné řízení správní dle § 141 správního řádu je ovládáno primárně zásadami dispoziční a projednací (jako civilní soudní spor). V nyní posuzované věci přitom z podání učiněných žalobce zcela jednoznačně vyplývá, že se žalobce vydání bezdůvodného obohacení domáhal výslovně toliko v období od května 2006 dál. Žalobce se naopak vydání bezdůvodného obohacení nedomáhal za období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006. Soud má za to, že žalovaný byl v důsledku dispoziční zásady sporného řízení skutečně omezen návrhem žalobce, který bezdůvodné obohacení za uvedené rozhodné období zcela zřejmě nepožadoval. Jinými slovy, sporné řízení bylo zahájeno na návrh žalobce podle § 141 odst. 2 správního řádu, přičemž tento návrh byl zcela v dispozici žalobce, zatímco žalovaný byl tímto jeho návrhem vázán. Soud přisvědčuje žalovanému, že v případě, že by rozhodl o přiznání nároku navrhovateli na vydání bezdůvodného obohacení i za toto období od 1. 1. 2006 do 30. 4. 2006, jednalo by se o nepřípustné překročení návrhu žalobce. Soud v podrobnostech odkazuje na detailní vypořádání této otázky v žalobou napadeném rozhodnutí, jemuž nemá co vytknout (viz zejména body 281 až 296 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí).
36. Soud pro úplnost dodává, že nebylo na místě žalobce jakkoliv více poučovat. Základní přístup k plnění poučovací povinnosti správními orgány vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 51/2010 - 214 (publ. 2235/2011 Sb. NSS): „[d]le § 4 odst. 2 správního řádu poskytne správní orgán v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Správní řád sice výslovně nestanoví, že poučovací povinnost správního orgánu se vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, nicméně z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se tedy nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. Přiměřenost poučení o hmotných právech znamená, že účastníkům řízení se musí

dostat poučení zejména o těch procesních právech, která spadají pod právo na spravedlivý proces. Poučovací povinnost se nadto váže pouze k úkonům správního orgánu (viz Vedral, J. op. cit. v bodě [21] shora, s. 77 - 79).“ Nejvyšší správní soud zároveň doplnil, že do poučovací povinnosti nespadá návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku (srov. rozsudek ze dne 14. 10. 2010, čj. 5 As 2010 - 76). Ačkoliv se tedy i ve sporném řízení podle správního řádu uplatní obecná poučovací povinnost podle § 4 odst. 2 správního řádu, zákon správnímu orgánu neukládá povinnost poučit účastníka řízení o hrozbě neúspěchu ve věci pro neunesení důkazního břemene či např. právě pro neuplatnění určitého nároku. Soud dodává, že z podání žalobce nadto vyplývá, že si možnosti uplatnit nárok na vydání bezdůvodného obohacení byl vědom, když se jej výslovně domáhal v období od května 2006 dál.

37. Soud z uvedených důvodů neshledal v postupu žalovaného žádné pochybení. Ani tato žalobní námitka tudíž není důvodná.
38. Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí rovněž správně připomněl ustálenou soudní judikaturu, dle níž by žalobce stejně nemohl být úspěšný ve vymáhání bezdůvodného obohacení za rozhodné období, i kdyby nebyl dospěl ke shora uvedenému závěru. Soud v této souvislosti nejprve uvádí, že Nařízení Rady EHS č. 1191/69 ze dne 26. června 1969, ve znění Nařízení Rady č. 1893/91 z 20. června 1991 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „Nařízení“, nebo též v napadeném rozhodnutí „Nařízení ES“), rozeznává dva způsoby, jakými je veřejná služba v dopravě zajišťována. Jde jednak o smlouvu na veřejné služby, jako dvoustranný úkon mezi orgánem členského státu a dopravním podnikem (čl. 1 odst. 4 a čl. 14), a jednak o „závazek veřejné služby“, který je dopravnímu podniku uložen rozhodnutím orgánu členského státu (čl. 1 odst. 5 a oddíl II až IV). Soud považuje za hlavní příčinu sporů mezi účastníky nesprávný výklad institutů zajištění dopravních služeb závazky veřejné služby a smlouvy na veřejné služby dle Nařízení ES a dle silničního zákona. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013-130 a další judikaturu (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009 – 157, ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012 - 53, publikovaný pod č. 2656/2012 Sb. NSS, a ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 – 753), kde se soud zabýval vztahem právní úpravy Nařízení ES, regulujícího vztahy tzv. veřejné služby k vnitrostátní úpravě v zákoně o silniční dopravě, který jednoznačně konstatoval následující: „*Citované nařízení rozeznává dva nástroje, jimiž je veřejná služba v dopravě zajišťována. Zprv jde o „smlouvu na veřejné služby“, jako dvoustranný úkon mezi orgánem členského státu a příslušným dopravním podnikem (čl. 1 odst. 4 a čl. 14). Za druhé se jedná o „závazek veřejné služby“, který je dopravnímu podniku uložen rozhodnutím orgánu členského státu (čl. 1 odst. 5 a oddíl II až IV). Tyto nástroje přitom nelze směřovat (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 16. března 2004 ve věci T-157/04 Danske, Recueil, s. II-00917)“.* Nejvyšší správní soud dovedl a pro žalobce již závazně vyslovil, že: „*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*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

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.“ Nejvyšší správní soud přitom za autoritativní rozhodnutí členského státu ve smyslu uvedeného Nařízení ES nepovažoval rozhodnutí o udělení licence k provozování veřejné linkové dopravy, neboť toto rozhodnutí nemá se vznikem závazku veřejné služby nic společného. Rozhodnutí o udělení licence, ostatně jako jiné typy licence dle právního řádu České republiky je ve veřejném právu koncipováno jako povolení k určité činnosti a svým významem znamená obecně udělení oprávnění k určité činnosti při existenci určitého veřejného zájmu a splnění požadovaných, zpravidla kvalifikačních předpokladů. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku v bodech [34], [35] konkrétně zabýval licenci dle zákona o silniční dopravě, když uvedl, že: „[s]ilniční zákon vymezuje řízení o předmětné licenci v § 10 až 16, a to včetně obsahových náležitostí žádosti a licence samotné. Žádost o licenci představuje svobodné rozhodnutí žadatele o licenci, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek stanovených v licenci provozovat linku osobní dopravy. Licence je pak zákonem koncipována jako povolení, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. To ovšem neznamená, že by vlastníku licence automaticky vznikl závazek veřejné služby. Silniční zákon závazek veřejné služby upravuje zcela nezávisle na licenci, přičemž jeho vznik výslovně spojuje s písemnou smlouvou, kterou uzavírá kraj s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje (§ 19 odst. 3). Skutečnost, že silniční zákon odlišuje udělení licence a závazek veřejné služby, vyplývá též z § 12 odst. 2 (možnost vázat udělení licence na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) a z § 19 odst. 2 (uzavře-li kraj písemnou smlouvu o závazku veřejné služby s dopravcem, který nemá licenci, zabývá dopravní úřad řízení o udělení licence bez návrhu dopravce). Kromě toho ze silničního zákona vyplývá, že nelze mít uzavřenu a plnit „smlouvu o závazku veřejné služby“ a současně nedisponovat příslušnou licenci: pokud by však licence byla rozhodnutím ukládajícím závazek veřejné služby, docházelo by k nepřipustné kumulaci obou nástrojů zajišťování veřejné služby v dopravě. Uzavírání „smlouvy o závazku veřejné služby“ by se navíc jevilo jako zcela nadbytečné (byl-li již uložen závazek veřejné služby licenci). Se samotným udělením licence tak není spojen vznik závazku veřejné služby a právo držitele licence na úhradu prokazatelné ztráty. Teprve ve smlouvě o závazku veřejné služby je vymezeno, jakých licenci, případně linek a spojů, se týká závazek veřejné služby, a v jakém rozsahu a jakou úhradu prokazatelné ztráty hodlá kraj dopravci za jeho služby poskytnout.

Samo rozhodnutí o udělení licence k provozování linkové osobní dopravy nemá se vznikem závazku veřejné služby nic společného, takový závazek jejím udělením nemůže sám o sobě vzniknout. Silniční zákon vymezuje řízení o předmětné licenci v § 10 až 16, a to včetně obsahových náležitostí žádosti a licence samotné. Žádost o licenci představuje svobodné rozhodnutí žadatele o licenci, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek stanovených v licenci provozovat linku osobní dopravy. Licence je pak zákonem koncipována jako povolení, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. To ovšem neznamená, že by vlastníku licence automaticky vznikl závazek veřejné služby. Silniční zákon závazek veřejné služby upravuje zcela nezávisle na licenci, přičemž jeho vznik výslovně spojuje s písemnou smlouvou, kterou

uzavírá kraj s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje (§ 19 odst. 3). Skutečnost, že silniční zákon odlišuje udělení licence a závazek veřejné služby, vyplývá též z § 12 odst. 2 (možnost vázat udělení licence na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) a z § 19 odst. 2 (uzavře-li kraj písemnou smlouvu o závazku veřejné služby s dopravcem, který nemá licenci, zabývá 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 nepřijatelné 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.“

39. Povahou licence se zabýval Nejvyšší správní soud také ve svém dalším rozsudku ze dne 2. 12. 2015, č. j. 1 As 97/2015- 164, a to z hlediska konstrukce veřejných příspěvků na poskytování veřejných služeb v dopravě, v němž se zabýval odlišností situace, kdy je poskytována veřejná služba jen na základě licence, k níž přistupuje i další veřejnoprávní akt (smlouva, rozhodnutí). I z uvedeného hlediska dovodil, že povinnost provozovat dopravu a tomu odpovídající náhrada vzniklých finančních břemen (zde prokazatelné ztráty) vzniká na základě veřejnoprávního aktu.
40. Z uvedeného vyplývá, že dvoustranný závazek veřejné služby ve veřejné dopravě vzniká na základě uzavřené smlouvy o závazku veřejné služby (příp. na základě uzavření platného dodatku k veřejnoprávní smlouvě, jímž by došlo k prodloužení účinnosti smlouvy) a za podmínky udělení licence na konkrétní linky dopravní obslužnosti. Jak už i Nejvyšší správní soud konstatoval, v důsledku udělení licence, byť k provozu veřejné linkové dopravy zahrnuté do základní dopravní obslužnosti území kraje, nezakládá dopravci závazek veřejné služby a nelze ani sjednocovat dobu, na kterou byla udělena licence k provozování určitých linek s dobou platnosti smlouvy o závazku veřejné služby. Pokud si dopravce licenci ponechá, je povinen plnit zákonem mu uložené povinnosti, a to provozovat dopravu na linkách uvedených v licenci.
41. V daném řízení Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017- 30, jednoznačně konstatoval neplatnost Dodatku č. 7 ze dne 21. 4. 2005 uzavřeného ke smlouvě o závazku veřejné služby ze dne 30. 12. 2003; tudíž zde neexistoval na straně žalobce smluvně stanovený závazek veřejné služby, ze kterého by bylo lze odvozovat nárok na vymáhání vyrovnání prokazatelné ztráty vzniklé provozováním veřejné linkové osobní dopravy za rozhodné období. Zároveň však nebylo mezi účastníky sporné, že žalobce byl držitelem potřebných licencí opravňujících jej k provozování určitých linek veřejné dopravy. Soud shodně se žalovaným proto odkazuje na body 21 až 23 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 9 As 124/2017 – 37, v nichž je uvedeno následující: na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 9 As 124/2017 – 37, v nichž se podává, že v případě, kdy zde neexistuje platný závazek veřejné služby pak: „[s]těžovatelka tedy v posuzovaném období zabezpečovala dopravní obslužnost jen a pouze na základě licence (povinnosti vyplývající z licence přitom nelze zaměňovat s rozhodnutím o závazku veřejné smlouvy; k tomu viz blíže bod [12] shora). Na tomto závěru nic

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

nemění stěžovatelčino tvrzení, že jak stěžovatelka, tak i dopravní úřad zamýšlely provoz linek osobní dopravy upravit smlouvami o vzniku závazku veřejné služby, nebo to, že pozdější (dodatečně) uzavírání smluv má na svědomí dopravní úřad, který k těmto závazkům nepřistoupil odpovědně. Nelze vyhovět ani námitce, že stěžovatelka uzavřela pro ni nevýhodné smlouvy v nouzi, neboť se obávala, že jí nebude proplacena ani část jejích nákladů (část prokazatelné ztráty) za předchozí měsíce. Stěžovatelka je totiž podnikatelka, která si již při podání (dobrovolné) žádosti o udělení licence musela být vědoma toho, že stejně jako jakékoliv jiné podnikání nemůže být ani její činnost prosta ekonomických rizik (stejně ve vztahu k provozování závazku veřejné služby srov. rozsudek ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012-53, č. 2656/2012 Sb. NSS, věc Autobusy KAVKA, bod 42). Stěžovatelka mohla očekávat, že pokud se s dopravním úřadem na smlouvách neshodne do začátku příslušného období, v němž dopravní obslužnost provozovala, pak se může stát, že s ní dopravní úřad smlouvu neuzavře vůbec, tj. nedosáhla by na proplacení ani jí vynaložených nákladů, ani tzv. přiměřeného zisku. Pokud chtěla stěžovatelka předejít vzniku sporů z těchto smluv plynoucích, měla jednání o smlouvách zahájit v dostatečném předstihu, tj. tak, aby smlouvu stihla podepsat do počátku posuzovaného období, nadto v situaci opakující se praxe uzavírání smluv zpětně. Stejně tak mohla požádat o změnu schváleného jízdního řádu (§ 17 zákona o silniční dopravě), nebo o zrušení licence, na základě které byla povinna autobusové linky provozovat.

Proto je neoprávněný i stěžovatelčin nárok na vyplacení bezdůvodného obohacení. Není pravda, že by se dopravní úřad bezdůvodně obohatil o část prokazatelné ztráty (přiměřeného zisku a nákladů na tzv. manipulační kilometry), které se nyní stěžovatelka domáhá. Jelikož stěžovatelka neprovozovala linky v rámci závazku veřejné služby, nemohl jí vzniknout ani nárok na vyplacení jakékoliv prokazatelné ztráty, či náhrad za najetí tzv. manipulačních kilometrů. Takový nárok jí nemohl vzniknout ani z toho, že očekávala, že smlouvy o závazku veřejné služby budou uzavřeny včas.

To však neznamená, že postup dopravního úřadu při uzavírání sporných smluv byl ideální. Nelze však usoudit, že by proto došlo ke zneužití postavení správního orgánu, porušení zákona, či k bezdůvodnému obohacení na úkor stěžovatelky. Stěžovatelka totiž žádný závazek veřejné služby neprovozovala. Smlouvy, ačkoliv stranami smlouvy označené jako smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě, jsou tedy nepojmenovanými smlouvami, jejímž účelem bylo stěžovatelce poskytnout „nějakou“ kompenzaci za provozování linek osobní dopravy v posuzovaném období. Takovou kompenzaci však nelze jakkoliv zaměňovat s úhradou prokazatelné ztráty dle § 19 a 19b zákona o silniční dopravě a prováděcí vyhlášky.“

42. Právní závěry shora uvedené lze bezesporu vztáhnout i na danou věc. Soud tedy zdůrazňuje, že v případě, kdy zde mezi účastníky neexistovala platná smlouva o závazku veřejné služby, byl žalobce za situace, kdy mu byly uděleny licence k provozování určitých linek, povinen poskytovat právě na základě udělených licencí, na dotčených linkách plnění ve formě dopravní obslužnosti. Jak bylo uvedeno již výše licence je zákonem koncipována jako povolení, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. Tato povinnost tedy vzniká bez ohledu na uzavření veřejnoprávní smlouvy (smlouvy o závazku veřejnoprávní služby). Dle názoru soudu si musel být žalobce v dané věci vědom toho, že pokud nedojde včas k uzavření Dodatku č. 7 k veřejnoprávní smlouvě, nemůže bez dalšího dojít k pokračování závazku veřejné služby a tím ani k zachování jeho smluvně upraveného oprávnění požadovat vyrovnání ztráty za provozování veřejné osobní linkové dopravy. Pokud však

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

žalobce nadále dle udělených licencí provozoval dopravní obslužnost, přestože k platnému prodloužení smluvních závazků Dodatkem č. 7 nedošlo, byl k provozování dopravy na linkách vázán právě a toliko udělenými licencemi. Jinými slovy řečeno, žalobce v rozhodném období nevykonával dopravní obslužnost bez jakéhokoliv právního titulu, nýbrž mu tato povinnost svědčila z udělených mu licencí k provozování konkrétních linek veřejné dopravy; tudíž mu nemohl vzniknout nárok na bezdůvodné obohacení a potažmo ani na náhradu škody.

43. V této souvislosti soud odkazuje na bod [42] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č.j. 1 As 26/2012 – 53, v němž bylo jednoznačně konstatováno, že: *„[p]rovozování dopravy v závazku veřejné služby je podnikáním. Proto toto podnikání nemůže být, stejně jako jakékoli jiné podnikání, prosto jakéhokoli ekonomického rizika. Jak správně podotkl žalovaný, toto riziko spočívá v úsudku dopravce, zda výchozí odhady při výpočtu předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty jsou reálné. Právní úprava v této oblasti není nastavena tak, aby dopravci garantovala při provozování dopravy určitý příjem.“* Dále soud upozorňuje na právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č.j. 1 As 26/2012-53, kde bylo konstatováno, že ani *„Provozování dopravy v závazku veřejné služby je podnikáním, které nemůže být prosto ekonomického rizika“*. Tedy jinými slovy, žalobce jakožto podnikatel, by měl být zásadně připraven nést podnikatelské riziko spojené s předmětem jeho podnikání a nemůže tak bez dalšího očekávat vznik zisku dle jeho potřeb a představ.
44. Soud shrnuje, že žalovaný v dané věci postupoval zcela v intencích závazných právních názorů Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30, když sporný nárok posoudil i z hlediska případného vzniku nároku na bezdůvodné obohacení či náhrady škody. Úvahy žalovaného v tomto směru soud shledal zcela správné, logické a souladné s aktuální a ustálenou judikaturou správních soudů.
45. Soud závěrem poznamenává, že nevyhověl návrhu žalobce na přerušení řízení do rozhodnutí ústavního soudu ve věci jeho stížnosti vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 26/21, jelikož o této stížnosti bylo Ústavním soudem již rozhodnuto usnesením ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 26/21, jež soud citoval v bodě 29 tohoto rozsudku.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
47. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.
48. Výrok o nákladech řízení pod bodem III. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

Kasační stížnost dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. není přípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

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

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

Praha 17. prosince 2021

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.