



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **Jindřichohradecké místní dráhy, a. s.**, se sídlem Nádražní 203, Jindřichův Hradec, zast. Mgr. Ivo Suchomelem, advokátem se sídlem Durychova 101/66, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, **za účasti:** I) Kraj Vysočina, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, zast. Mgr. Petrem Sikorou, advokátem se sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, Praha 2, a II) JUDr. Daniela Urbanová, insolvenční správkyň žalobce, se sídlem Na Příkopě 988/31, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2021, č. j. 11 A 126/2019-97,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2021, č. j. 11 A 126/2019-97, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 31. 5. 2019, č. j. MV-1457-28/ODK-2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení I) **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- V. Osoba zúčastněná na řízení II) **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce podal u žalovaného dne 3. 1. 2019 návrh na zahájení sporného řízení mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I). Uvedeným návrhem se žalobce domáhal nahrazení projevu vůle k uzavření dodatků č. 17 a 18 ke Smlouvě o závazku veřejné služby v drážní dopravě ze dne 19. 10. 2009 (dále jen „Smlouva“) uzavřené s odkazem na § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“), a § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“), ve znění dodatku č. 16 ze dne 22. 12. 2017. Žalobce v návrhu uvedl, že ze Smlouvy ve znění dodatku č. 16 vyplývá povinnost uzavřít dodatky na období od 10. 12. do 31. 12. 2018 a na rok 2019, přičemž v dosavadním znění je Smlouva navíc v rozporu s legislativou upravující poskytování náhrady za ztrátu ze závazku veřejné služby. Žalobce tedy v návrzích dodatků č. 17 a 18 požadoval změny některých smluvních ujednání, která by ve srovnání s ujednáními obsaženými ve Smlouvě ve znění dodatku č. 16 vedla ke zvýšení kompenzace prokazatelné ztráty vzniklé plněním závazku veřejné služby, neboť dosavadní kompenzaci považoval za nezákonně nízkou. Osoba zúčastněná na řízení I) reagovala na návrh žalobce vyjádřením, v němž zejména uvedla, že mezi stranami je uzavřena platná Smlouva, přičemž není důvod měnit v ní upravenou koncepci úhrady prokazatelné ztráty. V návaznosti na uvedené vyjádření vznesla osoba zúčastněná na řízení I) ve věci protinávrh na uzavření dodatků, který vycházel z dosavadního znění Smlouvy.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 5. 2019, č. j. MV-1457-28/ODK-2019, zamítl jak návrh žalobce, tak protinávrh osoby zúčastněné na řízení I), neboť dospěl k závěru, že Smlouva ve znění dodatku č. 16 sice předpokládá uzavření dodatků, jejich obsah však neformuluje natolik konkrétně, aby ji bylo možné považovat za smlouvu o smlouvě budoucí ve smyslu § 1785 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v relevantním znění (dále jen „nový občanský zákoník“). Z obsahu Smlouvy ve znění dodatku č. 16 nelze dle žalovaného dovodit právně vymahatelnou povinnost osoby zúčastněné na řízení I) předmětné dodatky uzavřít. Žalovaný poukázal na to, že dle čl. II. odst. 1 Smlouvy ve znění dodatku č. 16 má být rozsah dopravní obslužnosti na další rok sjednán dodatkem uzavřeným „v souladu s příslušným usnesením Zastupitelstva Kraje Vysočina“, žádná ze smluvních stran však netvrdila, že by takové usnesení zastupitelstva, které by de facto aktivovalo závazek stran k uzavření dodatku, bylo přijato. Za daných okolností žádnou ze smluvních stran nelze nutit k tomu, aby uzavřela dodatek ke Smlouvě, který neodpovídá její vůli. Jednalo by se o nezákonný zásah do principu autonomie vůle, resp. smluvní svobody a rovnosti smluvních stran. Neshody mezi smluvními stranami shledal žalovaný zejména v otázce výše kompenzace prokazatelné ztráty vzniklé plněním závazku veřejné služby. Současně se žalovaný neztotožnil s názorem žalobce, podle něhož byla původně sjednaná kompenzace nezákonná, a nevyhověl tedy ani podnětu ke zrušení některých částí Smlouvy.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou shledal městský soud důvodnou a shora uvedeným rozsudkem tedy zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud považoval za nesporné, že Smlouva je veřejnoprávní

pokračování

smlouvou ve smyslu § 159 a násl. správního řádu a žalovaný tedy byl orgánem příslušným k rozhodnutí o sporu z této smlouvy. Dodal, že za spor z veřejnoprávní smlouvy je třeba považovat vedle sporů o jednotlivé dílčí nároky ze smlouvy rovněž řízení o návrhu na nahrazení projevu vůle při uzavření veřejnoprávní smlouvy.

[4] Městský soud se neztotožnil se závěrem žalovaného, podle něhož ze Smlouvy ve znění dodatku č. 16 nevyplývá dostatečně určitá povinnost k uzavření zmiňovaných dodatků tak, aby tato ujednání měla povahu smlouvy o smlouvě budoucí a povinnost uzavřít dodatky tak byla právně vymahatelná. Městský soud konstatoval, že ze Smlouvy ve znění dodatku č. 16 je patrné, že smluvní strany předpokládaly uzavření dodatků na další období, přičemž pokud se jedná o vymezení předmětu dodatku pro rok 2019, dohodly se smluvní strany, že tímto dodatkem se bude řídit rozsah v základní dopravní obslužnosti, resp. dopravního výkonu a poměr výše měsíční úhrady za plnění závazku veřejné služby. Žalobce tedy dle městského soudu měl oprávněné očekávání, že k uzavření dodatků na další období dojde tak, jako tomu bylo již dříve za předcházející období. Ze Smlouvy ve znění dodatku č. 16 dle městského soudu rovněž vyplývalo, že jednotlivými dodatky se každý rok měnil pouze počet vlakových kilometrů v závazku veřejné služby a částka, která byla určena na úhradu tohoto závazku. Z návrhů dodatků navržených žalobcem i osobou zúčastněnou na řízení I) je patrné, že ohledně počtu vlakových kilometrů pro období části roku 2018 i pro rok 2019 se smluvní strany shodly, neshodly se tedy pouze v míře kompenzace, která žalobci přísluší.

[5] Městský soud zdůraznil, že dle § 1785 nového občanského zákoníku nemusí být smlouvou o smlouvě budoucí stanoven konkrétní obsah budoucí smlouvy, postačí, pokud bude stanoven její obsah v obecných rysech. V posuzovaném případě je navíc dle městského soudu zapotřebí zohlednit, že ujednání, jejichž uzavření se žalobce domáhá, nezáleží pouze na vůli smluvních stran, neboť míra kompenzace, která je mezi smluvními stranami sporná, je předmětem unijní i vnitrostátní právní úpravy a byla takto regulována již v době uzavírání původní Smlouvy v roce 2009. Smlouva přitom přímo odkazuje na zákon o dráhách a smluvní strany tedy projevily vůli uzavřít dodatek na nesporné množství vlakových kilometrů a na kompenzaci vycházející z uvedené právní úpravy.

[6] Městský soud shledal pochybení žalovaného rovněž v tom, že rezignoval na svou povinnost vést účastníky řízení k uzavření smíru. V této souvislosti městský soud poukázal na skutečnost, že smluvní strany projevily zájem uzavřít smír alespoň ohledně dodatku č. 17 ve znění navrženém osobou zúčastněnou na řízení I), v posuzované věci tedy mohlo dojít k uzavření smíru alespoň o části předmětu sporu.

[7] Ve vztahu k žalobním námitkám týkajícím se vypořádání podnětu k zahájení přezkumného řízení městský soud pouze uvedl, že se těmito námitkami nezabýval, neboť podle ustálené judikatury je přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení, pouhým sdělením správního orgánu, nikoliv rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž je vyloučen ze soudního přezkumu. Část napadeného rozhodnutí, v níž žalovaný vypořádal daný podnět žalobce, je tedy svou podstatou pouhým sdělením, které nepodléhá soudnímu přezkumu.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání ve věci

[8] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítá, že městský soud nesprávně interpretoval § 1785 nového občanského zákoníku ve vazbě na obsah Smlouvy ve znění dodatku č. 16. Stěžovatel trvá na tom, že se smluvní strany ve Smlouvě ve znění dodatku č. 16 nedohodly na obsahu budoucích dodatků v míře konkrétnosti požadované § 1785 nového občanského zákoníku a dané ujednání tedy nemá povahu smlouvy o smlouvě budoucí ve smyslu tohoto ustanovení.

[9] Pokud se jedná o určitost sjednání počtu vlakových kilometrů, namítá stěžovatel, že ze Smlouvy ve znění dodatku č. 16 není patrné, v jakém rozsahu (vyjádřeném počtem vlakových kilometrů) měl být ve smluvním období od 9. 12. 2018 dopravní výkon v závazku veřejné služby realizován. Dosavadní praxe smluvních stran byla taková, že rozsah objednaného dopravního výkonu byl vždy ujednáán v příloze č. 1 dodatku pro dané období, pro období po roce 2018 však žádný takový dodatek uzavřen nebyl, neboť se smluvní strany neshodly na výši náhrady prokazatelné ztráty na vlakový kilometr. Skutečnost, že se smluvní strany na počtu vlakových kilometrů shodly v době jednání o uzavření dodatku a vzniku sporného řízení, není dle stěžovatele relevantní pro posouzení existence smluvního závazku stran uzavřít dodatek ke Smlouvě. To, že vlakové kilometry nejsou mezi stranami sporné, ještě neznamená, že smluvní strany dosáhly v této věci konsensu již v době uzavírání Smlouvy a že jim tedy Smlouva založila závazek uzavřít v budoucnu dodatek na určitý dopravní výkon. Smluvní konsensus nemůže být dovozován pouze ze stranami jednotlivě předložených, sice zčásti souladných, avšak vzájemně neakceptovaných návrhů. Stěžovatel v dané souvislosti dodal, že to, že je Smlouva sjednána s účinností až do roku 2024, samo o sobě neznamená, že zakládá do roku 2024 platný závazek veřejné služby nebo vymahatelnou povinnost smluvních stran založit tento závazek pro další období dodatkem Smlouvy.

[10] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že Smlouva ve znění dodatku č. 16 vzhledem k odkazům na relevantní právní předpisy obsahuje ujednání o způsobu určení výše prokazatelné ztráty. Stěžovatel zdůrazňuje, že dle Smlouvy ve znění dodatku č. 16 smluvní strany předpokládaly, že výše kompenzace na další období bude určena samostatným dodatkem, jako tomu bylo vždy v předchozích letech spolupráce, právě to je také důvodem, proč mezi nimi vznikl spor. Takové stanovení způsobu určení výše náhrady prokazatelné ztráty nepovažuje stěžovatel za dostatečně konkrétní. Samotný odkaz na předpisy dle stěžovatele není pro stanovení výše prokazatelné ztráty dostatečný, neboť tyto předpisy [zákon o dráhách a prováděcí vyhláška č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy (dále jen „vyhláška č. 241/2005 Sb.“)] stanovily pouze mechanismus sjednání prokazatelné ztráty, resp. složky, které je do ní třeba zahrnout, neupravovaly však konkrétní částky, z nichž lze prokazatelnou ztrátu vypočítat. Daný mechanismus tedy nevede k určení jediné možné výše prokazatelné ztráty. Smluvní strany si mohou volně sjednat např. výši přiměřeného zisku, u něhož vyhláška č. 241/2005 Sb. stanovila pouze horní limit. Rovněž ekonomicky oprávněné náklady z provozování veřejné drážní osobní dopravy byly dle stěžovatele vymezeny pouze obecně s tím, že jejich konkrétní obsah, resp. výše uznatelných nákladů, se liší v závislosti na obchodním jednání a podmínkách u konkrétního dopravce. Celková

pokračování

výše předpokládaných nákladů spojených se závazkem veřejné služby tedy také není určitelná pouze na základě právních předpisů.

[11] Stěžovatel tudíž připouští, že smluvní strany jsou při sjednání výše náhrady za prokazatelné ztráty omezeny právními předpisy, stále však mají určitý prostor pro vyjednávání. Vůle jedné ze stran nemůže být dle stěžovatele v takovém případě nahrazena uvážením správního orgánu. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015-99, a ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012-53, publ. pod č. 2656/2012 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), z nichž dovozuje, že osoba zúčastněná na řízení I) má jako objednatel služby veřejné drážní dopravy možnost nejen dopravcem předložený odhad prokazatelné ztráty odmítnout, resp. s ním smlouvu či dodatek s ohledem na předložený odhad neuzavřít, ale také smluvně ujednat s dopravcem maximální výši příspěvku na úhradu ztráty danou tímto odhadem. Stěžovatel uzavřel, že neshodují-li se smluvní strany na výši kompenzace ztráty či způsobu jejího určení, pak stěžovatel nemůže jejich spor vyřešit vydáním autoritativního rozhodnutí. Dále stěžovatel poukázal na to, že městský soud v napadeném rozsudku odkázal na právně nezávaznou metodiku Ministerstva dopravy k vyhlášce č. 296/2010 Sb., o postupech pro stanovení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace, která se navíc na posuzovaný právní vztah nepoužije, stejně jako nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (dále jen „nařízení č. 1370/2007“).

[12] Osoba zúčastněná na řízení I) reagovala na kasační stížnost vyjádřením ze dne 19. 1. 2022, v němž především uvedla, že její návrhy dodatků a návrhy předložené žalobcem se svou koncepcí zásadně odlišovaly, neboť zatímco její návrh vycházel ze Smlouvy a dřívějších dodatků, žalobce se domáhal zcela odlišné úpravy výše náhrady prokazatelné ztráty. Stěžovatel tedy dle osoby zúčastněné na řízení I) skutečně nebyl oprávněn projednat návrh žalobce, v této souvislosti se osoba zúčastněná na řízení I) ztotožnila s kasačními námitkami. Osoba zúčastněná na řízení I) však současně dodala, že městský soud postupoval správně, když napadené rozhodnutí zrušil, neboť stěžovatel nezohlednil soulad dodatku navrhovaného osobou zúčastněnou na řízení I) s předchozí úpravou, nerozlišoval mezi oběma návrhy a s odkazem na nedostatečnou určitost smluvních podmínek zamítl oba návrhy dodatků. K tomuto rozlišení však nepřistoupil ani městský soud, který fakticky přezkoumával žalobou napadené rozhodnutí v celém rozsahu, přestože žalobou mohla být napadena pouze jeho část. Osoba zúčastněná na řízení I) má tedy za to, že její návrh měl být stěžovatelem věcně projednán a mělo mu být vyhověno, společné rozhodnutí o obou protichůdných návrzích dle jejího názoru vedlo k jeho nejasnosti. Osoba zúčastněná na řízení I) však současně upozorňuje, že městský soud zatížil napadený rozsudek vadou podřaditelnou pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s, neboť zrušil žalobou napadené rozhodnutí jako celek, ačkoliv o návrhu žalobce bylo rozhodnuto pouze výroky I. a III. napadeného rozhodnutí a žalobce byl tedy oprávněn žádat pouze zrušení těchto výroků.

[13] Na uvedená podání reagoval žalobce vyjádřením ze dne 24. 1. 2022, v němž odkázal na svá podání učiněná v průběhu předcházejícího řízení, jejichž argumentaci do značné míry zopakoval a rozvedl. Pokud se jedná o určitost ujednání rozsahu plnění (tedy počtu vlakových kilometrů), má žalobce za to, že skutečnost, že některé podmínky dodatku

nebyly ujednány zcela konkrétně, ještě neznamená, že osoba zúčastněná na řízení I) není povinna daný dodatek uzavřít. Osoba zúčastněná na řízení I) se výslovně zavázala uzavřít dodatek stanovící počet vlakových kilometrů a způsob úhrady prokazatelné ztráty za závazek veřejné služby, konkrétní obsah dodatku má dle § 1787 odst. 1 a 2 nového občanského zákoníku určit soud, resp. tak měl učinit stěžovatel. Výklad zastávaný stěžovatelem považuje žalobce v praxi za neudržitelný, neboť v roce 2009, kdy byla uzavírána původní Smlouva, nebylo možné stanovit přesný rozsah služby poskytované např. v roce 2017. Žalobce rovněž upozorňuje, že osoba zúčastněná na řízení I) rozsah závazku pro rok 2019 odsouhlasila, danou otázku tedy nebylo zapotřebí vůbec řešit, neboť mezi smluvními stranami nebyla sporná.

[14] Rovněž ujednání o způsobu výpočtu a výši prokazatelné ztráty žalobce považuje žalobce za dostatečně určité. Stěžovatel dle žalobce neporozuměl základní koncepci právní úpravy úhrady za plnění závazku veřejné služby v železniční dopravě účinné do 30. 6. 2010. Kompenzace za plnění závazku veřejné služby se stanoví *ex post* na základě reálně vynaložených ekonomicky oprávněných nákladů dopravce, nelze ji tedy v žádném případě stanovit předem. Pokud se jedná o výši přiměřeného zisku, poukazuje žalobce na to, že mezi smluvními stranami existovala zavedená praxe účtovat jako přiměřený zisk 2 % z ekonomicky oprávněných nákladů. I kdyby navíc výše přiměřeného zisku sjednána nebyla, byl by stěžovatel povinen nahradit projev vůle smluvních stran vlastní úvahou tak, aby práva a povinnosti stran byly poctivě uspořádány. Žalobce dále zejména s odkazem na rozhodnutí Evropské komise č. N 495/2007 a rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. 7. 2003, *Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, uvedl, že přiměřený zisk je vždy součástí ekonomicky oprávněných nákladů, v zásadě by neměl být nulový a jeho nesjednání stěžovateli nebrání v nahrazení projevu vůle některé ze smluvních stran.

[15] K odkazu stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015-99, žalobce uvádí, že tento rozsudek není pro posuzovanou věc přílehlavý, neboť se týká autobusové dopravy, na kterou dopadá jiná právní úprava, než na drážní dopravu. V daném rozsudku Nejvyšší správní soud upozornil, že právní předpisy sice závazně stanoví obsah smlouvy o závazku veřejné služby a mechanismus výpočtu prokazatelné ztráty, nejedná se však o stanovení fixních částek, ale toliko o způsob výpočtu. Obdobně není dle žalobce relevantní ani odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012-53. Žalobce zdůraznil, že smlouvy o závazcích veřejných služeb se v daném oboru běžně uzavírají na roky či desetiletí dopředu, a to vzhledem k finanční náročnosti s tím spojených investic a jejich dlouhodobé návratnosti. Uzavírání dodatků na jednotlivé roky je tedy běžnou praxí a žalobci ve vztahu k uzavření dalšího dodatku vzniklo legitimní očekávání. Žalobce navrhoval, aby stěžovatel přizval za účelem zjištění smluvní praxe v daném odvětví odborníky z Ministerstva dopravy, to však stěžovatel odmítl. Odkazem na metodiku pro stanovení výše kompenzace se městský soud nesnažil říci, že je daná metodika závazná, ale chtěl poradit stěžovateli, jak má věc posoudit. Žalobce dále odkazuje na Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou uzavřené mezi Českou republikou, jednotlivými kraji a Asociací krajů České republiky, které dle jeho názoru osoba zúčastněná na řízení I) porušuje, přičemž nedodržení závazků plynoucích z tohoto memoranda může dle žalobce představovat porušení povinnosti při správě cizího majetku a nedovolenou veřejnou podporu.

pokračování

[16] Ve vztahu k vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) žalobce uvedl, že trvá na oprávněnosti jím uplatněného nároku a nezákonnosti postupu osoby zúčastněné I) na řízení, která se domáhá omezení kompenzace poskytované žalobci na arbitrárně určenou částku bez opory ve Smlouvě či právních předpisech, přičemž tak dle žalobce činila již v předcházejících letech z pozice ekonomicky silnějšího subjektu. Městský soud dle žalobce postupoval správně, přezkoumal-li rozhodnutí stěžovatele jako celek a celé ho zrušil.

[17] Stěžovatel reagoval replikou ze dne 14. 2. 2022, v níž zejména zdůraznil, že předmětem řízení není úhrada prokazatelné ztráty, ale posouzení toho, zda jsou smluvní strany oprávněny domáhat se uzavření dodatků Smlouvy prostřednictvím návrhu na nahrazení projevu vůle. Názor žalobce, podle něhož by měl dodatek, jehož sjednání se domáhá, reflektovat reálné, dopravcem zpětně vykázané ekonomické náklady, nemá dle stěžovatele oporu v zákoně, ani ve Smlouvě ve znění dodatku č. 16, neboť ta stanovila ve svém čl. V. odst. 2 horní hranici povinnosti k úhradě ztráty ze strany osoby zúčastněné na řízení I). Žalobce se podaným návrhem snaží docílit změny daného ustanovení tak, aby osoba zúčastněná na řízení I) byla povinna uhradit veškeré ekonomicky oprávněné náklady, které žalobce vykáže. K argumentaci, podle níž měl stěžovatel případný sporný obsah dodatků určit sám podle jejich účelu, stěžovatel uvedl, že se tato argumentace týká spíše jeho postupu ve správním řízení, než napadeného rozsudku, přičemž opomíjí základní principy smluvního práva, především princip rovnosti a autonomie vůle stran. Smluvní strany se na obsahu budoucí smlouvy musí dohodnout alespoň obecným způsobem, aby se aktivovala povinnost soudu stanovená v § 1787 odst. 2 nového občanského zákoníku, tomuto požadavku však ujednání stran nevyhovuje. Smlouva ve znění dodatku č. 16 totiž stanoví pouze to, že dodatky upravující počet vlakových kilometrů a způsob úhrady prokazatelné ztráty budou uzavřeny, nestanoví však žádný obsahový rámec těchto budoucích dodatků. Argumentaci týkající se stanovení výše přiměřeného zisku považuje stěžovatel za vnitřně rozpornou – žalobce na jednu stranu uvádí, že přiměřený zisk se může pohybovat v rozmezí 0 – 5 %, na druhou stranu však uvádí, že nemá být nulový. Dále žalobce konstatuje, že stěžovatel měl přiměřený zisk stanovit na základě vlastní úvahy, na druhou stranu však tvrdí, že ujednání o výši zisku není nezbytnou náležitostí smlouvy. Žalobcem zmiňovaná judikatura není dle stěžovatele pro posuzovanou věc relevantní a jím uváděné memorandum není právně závazným dokumentem.

[18] Dne 22. 4. 2022 zaslal žalobce soudu další vyjádření, v němž se vymezil proti argumentaci stěžovatele, obsáhle popsal další okolnosti týkající se posuzované věci a označil důkazy k doložení svých tvrzení. Žalobce považuje argumentaci stěžovatele za chaotickou a nekonzistentní. Kromě již uvedeného žalobce zdůraznil, že se nedomáhá změny uzavřené Smlouvy, nýbrž úpravy smluvních ujednání pro rok 2019 tak, aby odpovídala zákonným požadavkům. Dále žalobce podotýká, že stěžovatel směšuje ustanovení Smlouvy upravující způsob měsíční úhrady záloh na kompenzaci prokazatelné ztráty a ujednání o výši kompenzace, a dodává, že z jím předloženého návrhu dodatku Smlouvy na rok 2019 nevyplývá, že by měla osoba zúčastněná na řízení I) hradit veškeré žalobcem vykázané náklady, nýbrž pouze náklady ekonomicky oprávněné. S odkazem na usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, publ. pod č. 1675/2008 Sb. NSS, žalobce opakuje, že v daném typu smlouvy si strany nemohou volně sjednat výši částky, kterou bude kraj poskytovat dopravci, či její složky. Dále žalobce znovu

zdůrazňuje, že na rozsahu plnění panovala mezi smluvními stranami shoda a výše kompenzace prokazatelných ztrát, resp. způsob jejího stanovení, vyplývá ze zákona. Dle žalobce je možné, aby si smluvní strany sjednaly, že zisk dopravce z poskytování veřejné služby ve drážní dopravě bude nulový, takový zisk však nebude přiměřený a stěžovatel by tedy neměl takto postupovat při určení obsahu smlouvy. Žalobce dále obsáhle popisuje postup osoby zúčastněné na řízení I) jako objednatele závazku veřejné služby v drážní dopravě. Ten je dle jeho názoru nezákonný. Vzhledem k tomu, že dané skutečnosti nemají přímou souvislost s předmětem řízení, Nejvyšší správní soud tuto obsáhlou část podání rekapituluje pouze ve vší stručnosti.

[19] Dle žalobce se osoba zúčastněná na řízení I) v čl. IXa. Smlouvy ve znění dodatku č. 16 zavázala uzavřít s žalobcem dodatek Smlouvy upravující poskytování drážní dopravy prostřednictvím nově pořízených a modernizovaných vlakových souprav, na jejichž pořízení a modernizaci čerpal žalobce část peněžních prostředků z dotačního projektu financovaného z Evropského fondu pro regionální rozvoj, zbylá část těchto nákladů pak měla být uhrazena postupně v rámci kompenzace prokazatelné ztráty. Osoba zúčastněná na řízení I) však v rozporu s podmínkami poskytnutí dotace odmítá hradit část nákladů na dotovaný projekt v rámci placení ekonomicky oprávněných nákladů a znemožňuje žalobci plnit podmínky poskytnutí dotace, neboť objednává drážní dopravu na daných úsecích v příliš nízkém rozsahu (nedostatečném počtu vlakových kilometrů), a tedy neumožňuje využití modernizovaných vlakových souprav v míře odpovídající podmínkám poskytnutí dotace. Žalobce tedy situaci vnímá tak, že ho osoba zúčastněná I) na řízení v roce 2014 „vlákala“ do investice do modernizovaných vozidel, která však nyní v rozporu s dotačními podmínkami odmítá uhradit, žalobce se tedy snaží docílit úhrady těchto nákladů také v tomto řízení. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentaci stěžovatele, se žalobce domáhá toho, aby v odůvodnění rozsudku vyložil svůj názor na *„platnost všech právních předpisů a dalších pramenů práva, z nichž žalobkyně dovozuje svůj nárok“*, zejména na § 39a zákona o dráhách a žalobcem zmíněná rozhodnutí Evropské komise, a zdůvodnil, *„z jakého důvodu tyto dokumenty platily pro České dráhy, pokud nyní pro žalobkyni platit nemají“*. V další části podání se žalobce obsáhle zabývá obsahem výše zmiňovaného memoranda, jímž se dle jeho názoru Česká republika a jednotlivé kraje zavázaly k tomu, že budou společně v předem stanoveném poměru pokrývat celou ztrátu dopravců. Pokud tedy stěžovatel nedokázal určit přiměřenou výši prokazatelné ztráty, mohl dle žalobce vyjít z údajů obsažených v uvedeném memorandu při současném zohlednění inflace v době od uzavření memoranda. Dále žalobce uvádí, že osoba zúčastněná na řízení I) měla v návaznosti na memorandum obdržet v jednotlivých letech peněžní prostředky od státu určené k zajištění financování regionální dopravy, z nichž však žalobci vyplatila pouze malou část. Žalobci není známo, jak byly využity zbylé finanční prostředky, předpokládá však, že byly vyplaceny společnosti České dráhy a.s., již je poskytována podstatně vyšší kompenzace než žalobci. Takový postup považuje žalobce za diskriminační. Dále žalobce obsáhle cituje veřejná vyjádření různých představitelů osoby zúčastněné na řízení I), poukazuje na rozpornost jejich tvrzení týkajících se povahy Smlouvy a dokládá jimi správnost svých tvrzení.

[20] Osoba zúčastněná na řízení I) reagovala dalším vyjádřením ze dne 5. 5. 2022, v němž uvádí, že žalobcem uplatněná argumentace a důkazní návrhy se nevztahují k uplatněným kasačním námitkám, přičemž je žalobce měl uplatnit nejpozději v řízení o žalobě. Uvádí, že dodatky se neuzavírá dohoda o plnění závazku veřejné služby na každý rok zvlášť, jak

pokračování

tvrdí žalobce, ale sjednává se pouze počet vlakových kilometrů v závazku veřejné služby a částka, která je určena na úhradu tohoto závazku. Dle osoby zúčastněné na řízení I) je většina daného vyjádření vzhledem k předmětu tohoto řízení irelevantní, v rámci řízení o kasační stížnosti nelze postihnout všechny aspekty dlouholetého smluvního vztahu mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I), který je zatížen celou řadou sporů. Osoba zúčastněná na řízení I) popírá, že by postupovala v rozporu s právními předpisy, uvádí, že pouze trvala na dodržení sjednaných smluvních podmínek. To, že žalobce následně vyhodnotil sjednané podmínky jako pro sebe nevýhodné, nemůže být důvodem pro připuštění jejich změny. Dále se osoba zúčastněná na řízení I) vymezuje proti některým dílčím tvrzením žalobce týkajícím se historie jejich sporu.

[21] Žalobce poté zaslal Nejvyššímu správnímu soudu další čtyři vyjádření. V prvních dvou z nich opětovně argumentuje v tom smyslu, že jím zmiňovaná rozhodnutí Evropské komise dopadají také na nyní posuzovanou věc, což dokládá vyjádřeními Evropské komise ze dne 18. 7. a 19. 7. 2022. V dalším obsáhlém vyjádření čítajícím 33 stran žalobce popisuje průběh sporného řízení po vydání kasační stížností napadeného rozsudku. Osoba zúčastněná na řízení I) odmítla pokusy o smírné řešení sporu a stěžovatel tedy následně vydal nové rozhodnutí, jímž nahradil projev vůle obou smluvních stran a uzavřel tak za ně dodatek ke Smlouvě, který je ve shodě s návrhem osoby zúčastněné na řízení I). Uvedené rozhodnutí stěžovatele žalobce opět napadl žalobou u Městského soudu v Praze, který řízení přerušil do vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci. Vzhledem k uvedenému považuje žalobce za vhodné, aby se Nejvyšší správní soud za účelem předejití podání další kasační stížnosti vyjádřil rovněž k dalším otázkám, které mohou být podstatné pro zmiňované řízení probíhající u městského soudu. Ve vztahu k těmto otázkám pak žalobce rozvíjí rozsáhlou argumentaci, která se zčásti shoduje s již dříve uplatněnou a výše popsanou polemikou a kterou Nejvyšší správní soud na tomto místě nevidí důvod blíže rekapitulovat, neboť se s výjimkou již uvedeného míjí s předmětem řízení o nyní posuzované kasační stížnosti. V závěru uvedeného vyjádření formuluje žalobce celkem sedm otázek týkající se možnosti sjednat povinnost hradit prokazatelnou ztrátu dopravce odchýlně od zákonné úpravy, o jejichž zodpovězení žádá Nejvyšší správní soud.

[22] Konečně v posledním podání ze dne 2. 3. 2023 žalobce informuje Nejvyšší správní soud o tom, že osoba zúčastněná na řízení I) zaslala insolvenční správce žalobce a žalobci oznámení ze dne 31. 10. 2022 o odstoupení od Smlouvy, což ovšem žalobce nepovažuje za možné.

[23] V průběhu řízení o kasační stížnosti bylo s žalobcem na jeho návrh zahájeno insolvenční řízení, přičemž usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 10. 2022, č. j. KSCB 27 INS 14499/2022-A-32, byl zjištěn úpadek žalobce a týmž usnesením byla ustanovena jeho insolvenční správce JUDr. Daniela Urbanová, se sídlem Na Příkopě 988/31, Praha 1. Nejvyšší správní soud tedy s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017-121, publ. pod č. 3767/2018 Sb. NSS, vyrozuměl insolvenční správce o možnosti vykonávat v tomto řízení práva osoby zúčastněné na řízení. Insolvenční správce žalobce soudu oznámila, že tato práva hodlá vykonávat, soud jí tedy zaslal kopie podstatných podání účastníků řízení, osoba zúčastněná na řízení II) se však ve věci nevyjádřila.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a jedná za něj k tomu pověřená zaměstnankyně s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť na základě jiných skutečností, než které namítal stěžovatel.

[26] Nejvyšší správní soud předesílá, že městský soud nepochybil v tom, že zrušil žalobou napadené rozhodnutí jako celek, byť žalobu podal pouze žalobce, a nikoliv osoba zúčastněná na řízení I). Ačkoliv stěžovatel rozhodl o návrzích smluvních stran samostatnými výroky, nelze odhlédnout od toho, že jimi zamítl návrh žalobce na uzavření předmětných dodatků ke Smlouvě a protinávrh osoby zúčastněné na řízení I) na uzavření těchto dodatků, jedná se tedy o vzájemně související a na sobě závislé výroky.

[27] Podstatou kasačních námitek je to, že dle stěžovatele městský soud nesprávně posoudil ujednání obsažená ve Smlouvě ve znění dodatku č. 16 ve světle § 1785 nového občanského zákoníku. Stěžovatel trvá na tom, že Smlouva neobsahuje ujednání, které by po obsahové stránce odpovídalo požadavkům na smlouvu o smlouvě budoucí ve smyslu uvedeného ustanovení.

[28] Aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit důvodnost této námitky, musel se nejprve zabývat tím, jaká právní úprava dopadá na posuzovaný případ, resp. zda je na místě posuzovat příslušná ustanovení Smlouvy z pohledu § 1785 nového občanského zákoníku.

[29] Stěžovatel se danou otázkou ve svém rozhodnutí zabýval na dvou místech. Nejprve na str. 7 rozhodnutí posuzoval, zda je věcně příslušný k projednání návrhů žalobce a osoby zúčastněné na řízení I). V této souvislosti stěžovatel s odkazem na čl. XI. Smlouvy ve znění dodatku č. 16 konstatoval, že Smlouva je platná od 19. 10. 2009, účinná od 1. 1. 2010 a byla sjednána na dobu určitou do 31. 12. 2019 s možností prodloužení po dohodě stran na 15 let. Na základě uvedených skutečností dospěl stěžovatel s odkazem na přechodné ustanovení obsažené v § 35 odst. 1 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o veřejných službách v přepravě“), k závěru, že Smlouva podléhá předchozímu právnímu režimu zákona o drahách a vyhlášky č. 241/2005 Sb., neboť byla uzavřena přede dnem 3. 12. 2009. Dále se stěžovatel na straně 23 napadeného rozhodnutí zabýval tím, jaká soukromoprávní úprava je aplikovatelná na posuzovanou věc. S odkazem na § 170 správního řádu, podle něhož, nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se na veřejnoprávní smlouvy přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy

pokračování

a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení, stěžovatel konstatoval, že pro určení relevantní soukromoprávní úpravy je rozhodné vymezení okamžiku vzniku žalobcem tvrzené povinnosti osoby zúčastněné na řízení I) uzavřít sporné dodatky ke Smlouvě. Stěžovatel dospěl na základě textu dodatku č. 16 k závěru, že ačkoliv právní poměr mezi smluvními stranami vznikl již ode dne 19. 10. 2009, povinnost uzavřít dodatky na období od 9. 12. do 31. 12. 2018 a na rok 2019 mohla vzniknout až uzavřením dodatku č. 16, tedy ke dni 22. 12. 2017, za relevantní soukromoprávní úpravu proto považoval nový občanský zákoník. K obdobným závěrům dospěl rovněž městský soud v napadeném rozsudku.

[30] Jak konstatoval již stěžovatel, pro zjištění rozhodné veřejnoprávní úpravy, která dopadá na posuzovanou věc, je zapotřebí vyjít především z § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě, podle něhož práva a povinnosti ze závazku uzavřeného podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány v rozsahu stanoveném přímo použitelným předpisem Evropských společenství (nyní Evropské unie) a řídí se dosavadními právními předpisy. Dle odstavce 2 téhož ustanovení, u smlouvy podle odstavce 1 mohou objednatel a dopravce, se kterým je smlouva uzavřena, sjednat prodloužení její účinnosti, jen pokud doba účinnosti smlouvy po prodloužení nepřesáhne dobu stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství.

[31] Přímo použitelným předpisem EU, na který uvedené ustanovení odkazuje, je nařízení č. 1370/2007, jehož článek 8 vymezil přechodné období, kdy byly členské státy povinny přijmout opatření, aby postupně dosáhly souladu s článkem 5 tohoto nařízení upravujícím uzavírání smluv o veřejných službách. Dle čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 zůstávají v platnosti smlouvy uzavřené v období od 26. 7. 2000 do 2. 12. 2009 na základě spravedlivého nabídkového řízení do uplynutí doby jejich platnosti, ale ne déle než po dobu třiceti let. Smlouvy uzavřené v témž období na základě jiného řízení než spravedlivého nabídkového řízení zůstávají v platnosti rovněž do uplynutí doby jejich platnosti, pokud mají omezenou dobu trvání srovnatelnou s dobou trvání dle čl. 4 téhož nařízení. Ta v případě železniční dopravy činí 15 let.

[32] Ze spisové dokumentace je patrné, že závazek veřejné služby v drážní dopravě, kterého se posuzovaná věc týká, byl původně sjednán Smlouvou uzavřenou dne 19. 10. 2009, tedy v období od 26. 7. 2000 do 2. 12. 2009, přičemž tato Smlouva byla uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 2019 s možností prodloužení na 15 let. Dle § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě ve spojení s čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 by tedy taková smlouva zůstala v platnosti i za nové právní úpravy, přičemž by se řídila dosavadní právní úpravou.

[33] Až potud se tedy Nejvyšší správní soud se závěry stěžovatele i městského soudu shoduje, zároveň však nepřehlédl způsob, jakým byl formulován dodatek Smlouvy č. 16 (resp. pravděpodobně i všechny předchozí dodatky). Tento dodatek totiž ruší všechny jednotlivé články Smlouvy a nahrazuje je jako celek novým zněním každého článku, takže dodatek č. 16 takto nahrazuje v podstatě celý dosavadní text Smlouvy. Za takovéto situace vyvstává otázka, zda dodatek č. 16 (či popřípadě již některý z předcházejících patnácti dodatků) nevedl ke zrušení závazku sjednaného původní Smlouvou uzavřenou dne

19. 10. 2009 a jeho nahrazení novým závazkem, který by se však již řídil právní úpravou účinnou v době svého vzniku.

[34] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že samotná skutečnost, že strany pro přehlednost uvedly do dodatku celé znění změněné smlouvy, nikoli pouhý výčet změn, nepůsobí zánik původní smlouvy; při posouzení toho, zda určité právní jednání bylo změnou závazku (tedy tzv. kumulativní novací) či jeho nahrazením novým závazkem (tzv. privativní novací), je třeba vycházet nejen z jazykového vyjádření právního jednání, ale také z toho, k čemu směřovala vůle smluvních stran (k tomu viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. 23 Cdo 2851/2016, které vychází ze staršího rozsudku téhož soudu ze dne 26. 9. 2001, sp. zn. 20 Cdo 2352/99). Stěžovatel ani městský soud se však postupným vývojem smluvního vztahu mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I) vůbec nezabývali a dokonce neučinili součástí spisové dokumentace původní Smlouvu ani její postupné dodatky (s výjimkou dodatku č. 16), pouze bez hlubšího zdůvodnění vycházeli z předpokladu, že závazek trval nepřetržitě od uzavření původní Smlouvy až do uzavření dodatku Smlouvy č. 16 a řídí se tedy právní úpravou účinnou v době uzavření původní Smlouvy. S dodatkem č. 16 pak pracovali stěžovatel i městský soud při posouzení věci jako s kompletním aktuálním textem Smlouvy. Vzhledem k výše uvedenému však takové posouzení dané otázky nelze považovat za dostatečné.

[35] Součástí spisu je přitom pouze dodatek č. 16, zatímco samotná Smlouva, ani předcházející dodatky nejsou ve spise založeny, takže nelze posoudit, jaká byla vůle smluvních stran při uzavírání jednotlivých dodatků, ani k jak rozsáhlým a podstatným změnám původního závazku založeného Smlouvou v důsledku jednotlivých dodatků došlo, resp. zda šlo o změny takové povahy, že by již nebylo možné hovořit o pouhé změně původního závazku, nýbrž o jeho zrušení a nahrazení závazkem novým, ani popřípadě určit, kdy ke vzniku nového závazku došlo. Obdobně nebylo bez znalosti původní Smlouvy a předcházejících dodatků možné posoudit, k jakému okamžiku vznikl smluvním stranám případný závazek uzavřít dodatek upravující poskytování veřejné služby v drážní dopravě na období od 9. 12. do 31. 12. 2018 a na rok 2019. Z uvedeného je zřejmé, že jak městský soud, tak stěžovatel vyšli při posouzení věci z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, přičemž vzhledem k nedostatkům skutkových zjištění nelze jednoznačně posoudit, jaká právní úprava je relevantní pro posouzení věci.

[36] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že vytčená vada nepředstavuje pouhé formální pochybení stěžovatele a městského soudu, nýbrž nedostatek, který ve svém důsledku znemožňuje přezkoumání napadeného rozsudku v rozsahu uplatněných kasačních námitek. Jak již Nejvyšší správní soud přdestřel výše, původní Smlouva byla dle údajů obsažených v spise uzavřena dne 19. 10. 2009, přičemž poslední sjednaný dodatek (tj. dodatek č. 16) byl uzavřen dne 22. 12. 2017. V období od uzavření původní Smlouvy do uzavření dodatku tedy došlo k zásadním legislativním změnám, které by byly relevantní pro rozhodnutí o návrzích žalobce i osoby zúčastněné na řízení I).

[37] Dne 1. 7. 2010 nabyl účinnosti zákon o veřejných službách v přepravě, který v návaznosti na nařízení č. 1370/2007 zásadním způsobem změnil koncepci zajišťování dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou. Uvedený zákon mj. výslovně stanoví, že smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících nejsou veřejnoprávními smlouvami (§ 8

pokračování

odst. 5), přičemž jsou sjednávány v zásadě na základě nabídkového řízení (§ 9 odst. 1). Zákon o veřejných službách také již na rozdíl od zákona o dráhách neobsahuje ustanovení o prokazatelné ztrátě, jejím výpočtu a nahrazování.

[38] Dne 1. 1. 2014 pak nabyl účinnosti nový občanský zákoník, který upravuje institut smlouvy o smlouvě budoucí značně odlišným způsobem, než jakým jej upravoval zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“).

[39] Dle § 50a občanského zákoníku z roku 1964 si smluvní strany při sjednání smlouvy o smlouvě budoucí musely dohodnout na podstatných náležitostech budoucí smlouvy. Nedošlo-li do dohodnuté doby k uzavření smlouvy, byly smluvní strany oprávněny se do jednoho roku domáhat u soudu, aby prohlášení vůle ostatních smluvních stran bylo nahrazeno soudním rozhodnutím.

[40] Nový občanský zákoník upravuje institut smlouvy o smlouvě budoucí v § 1785 až § 1788. Dle § 1785 nového občanského zákoníku se smlouvou o smlouvě budoucí nejméně jedna strana zavazuje uzavřít po vyzvání v ujednané lhůtě, jinak do jednoho roku, budoucí smlouvu, jejíž obsah je ujednan alespoň obecným způsobem. Nesplní-li zavázaná strana povinnost uzavřít smlouvu, může oprávněná strana požadovat, aby obsah budoucí smlouvy určil soud nebo osoba určená ve smlouvě (§ 1787 odst. 1 téhož zákona). Dle odstavce 2 téhož ustanovení se obsah budoucí smlouvy určí podle účelu, který má uzavření budoucí smlouvy zřejmě sledovat. Přitom se vychází z návrhů stran a přihlídně se k okolnostem, za kterých byla smlouva o smlouvě budoucí uzavřena, jakož i k tomu, aby práva a povinnosti stran byly poctivě uspořádány.

[41] Nový občanský zákoník uvedenými ustanoveními do značné míry přejal právní úpravu smlouvy o uzavření budoucí smlouvy obsaženou v obchodním zákoníku, který v § 289 stanovil, že smlouvou o uzavření budoucí smlouvy se zavazuje jedna nebo obě smluvní strany uzavřít ve stanovené době budoucí smlouvu s předmětem plnění, jenž je určen alespoň obecným způsobem. Nesplnila-li zavázaná strana závazek uzavřít smlouvu, mohla oprávněná strana požadovat, aby obsah smlouvy určil soud nebo osoba určená ve smlouvě, anebo mohla požadovat náhradu škody způsobené jí porušením závazku uzavřít smlouvu (§ 290 odst. 2 obchodního zákoníku). Obsah smlouvy se dle § 292 odst. 1 obchodního zákoníku určil podle účelu zřejmě sledovaného uzavřením budoucí smlouvy s přihlídnutím k okolnostem, za nichž byla sjednána smlouva o uzavření budoucí smlouvy, jakož i k zásadě poctivého obchodního styku.

[42] Odlišnosti úprav smlouvy o smlouvě budoucí obsažených v jednotlivých výše uvedených zákonech nejsou pouze formulační. Každý z uvedených zákonů především stanoví jiné požadavky, pokud se jedná o konkrétnost, s jakou je třeba sjednat budoucí smlouvu, aby mohl vzniknout závazek tuto smlouvu uzavřít. Zatímco občanský zákoník z roku 1964 požadoval, aby se smluvní strany dohodly na podstatných náležitostech budoucí smlouvy, a dle obchodního zákoníku musel být alespoň obecným způsobem určen předmět plnění budoucí smlouvy, nový občanský zákoník stanoví, že musí být ujednan alespoň obecným způsobem obsah budoucí smlouvy. Zásadní odlišnost jednotlivých právních úprav však spočívá také v oprávněních, která smluvní straně vznikají v případě, že protistrana odmítá splnit závazek uzavřít budoucí smlouvu. Občanský zákoník z roku 1964 smluvní straně umožňoval domáhat se u soudu nahrazení prohlášení

vůle ostatních smluvních stran soudním rozhodnutím. Dle obchodního zákoníku se oprávněná strana mohla domáhat určení obsahu budoucí smlouvy nebo náhrady vzniklé škody. Také nový občanský zákoník oprávněné osobě umožňuje domáhat se určení obsahu smlouvy soudem či třetí osobou.

[43] Důsledky popsané odlišnosti jednotlivých právních úprav výstižně popisuje následující komentář k občanskému soudnímu řádu: „*Předchozí občanský zákoník s rozsudky ukládajícími prohlášení vůle kalkuloval mj. v souvislosti se smlouvou o smlouvě budoucí (§ 50a odst. 2). Nový občanský zákoník tuto otázku reguluje podstatně odlišně. Nesplní-li zavázaná strana povinnost uzavřít smlouvu, může podle § 1787 obč. zák. oprávněná strana požadovat, aby obsah budoucí smlouvy určil soud (nebo třetí osoba určená ve smlouvě). Obsah budoucí smlouvy má být určen podle účelu, který má uzavření budoucí smlouvy zřejmě sledovat (v podrobnostech viz druhý odstavec tohoto ustanovení). Rozhodnutí soudu se tedy neomezuje na nahrazení projevu vůle zavázané strany, jako tomu bylo podle předcházející úpravy, ale má určit obsah smlouvy (na to výstižně poukazují Lazíková, Števček in Lavický a kol. Občanský zákoník I. Obecná část. Komentář, s. 2232 a 3). Vyhovující rozsudek proto nemá povahu deklaratorního rozsudku na plnění, ale právotvorného rozsudku, jímž soud hmotněprávní vztah mezi stranami vytváří. Nelze proto přijmout závěr, že žaloba o určení obsahu smlouvy je žalobou na nahrazení projevu vůle (Hulmák in Hulmák a kol.: Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část, s. 284, 289). Rozlišení žalob a rozsudků ukládajících prohlášení vůle na straně jedné, a žalob a rozsudků právotvorných na straně druhé, má praktické dopady, jež se projevují mj. v otázce vázanosti soudu žalobou. Má-li rozsudek pouze nahradit projev vůle žalovaného, a nejde-li o výjimečný případ, kdy z právního předpisu vyplývá určitý způsob vypořádání vztahu mezi účastníky (§ 153 odst. 2 o. s. ř.), je žalobou vázán, a nemůže nijak dotvářet obsah toho, s čím měl žalovaný projevit souhlas; rozsudkem pouze nahradí akceptaci návrhu. Podstatně jiná je ale zjevně role soudu tam, kde jej hmotné právo výslovně povolává k tomu, aby podle kritérií uvedených v zákoně sám obsah smlouvy stanovil.*“ [LAVICKÝ, P., a kol., Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, komentář k § 161, b. 17 (dostupný v ASPI); potvrzení doplněno soudem]. Správnost citovaných doktrinálních závěrů potvrdil rovněž Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2020, sp. zn. 33 Cdo 1109/2018.

[44] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že aby stěžovatel mohl rozhodnout o návrzích žalobce a osoby zúčastněné na řízení I), bylo nejprve zapotřebí posoudit, zda závazek veřejné služby v drážní dopravě sjednaný mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I), kterého se spor týká, vznikl z původní Smlouvy ze dne 19. 10. 2009, nebo zda byl původní závazek založený Smlouvou vzhledem k projevené vůli smluvních stran zrušen a nahrazen novým závazkem vyplývajícím z některého z následně uzavřených dodatků Smlouvy. Nelze přitom vyloučit ani to, že k uzavření dodatku mohlo dojít v rozporu s veřejnoprávní úpravou účinnou v době uzavření daného dodatku. Dále bylo zapotřebí posoudit, zda závazek uzavřít dodatky na období od 9. 12. do 31. 12. 2018 a na rok 2019 (pokud takový závazek existuje) vyplýval již z původní Smlouvy, nebo až z některého z jejích dodatků. Až na základě těchto zjištění bylo možné dospět k závěru o tom, jaká veřejnoprávní úprava na věc dopadá a jaká soukromoprávní úprava je na základě § 170 správního řádu přiměřeně použitelná pro posouzení jednotlivých aspektů projednávané věci. Teprve po určení rozhodné právní úpravy mohlo být řádně posouzeno to, zda si žalobce a osoba zúčastněná na řízení I) sjednali povinnost uzavřít sporné dodatky a zda tak případně učinili s takovou určitostí, aby se jednalo o vymahatelný závazek ze smlouvy o smlouvě budoucí, a rovněž

pokračování

to, jakého rozhodnutí se smluvní strany případně mohly dle této právní úpravy u stěžovatele domáhat (a nakolik byl stěžovatel vázán jejich návrhy).

[45] Stěžovatel však vyšel již při posouzení okamžiku vzniku smluvního vztahu mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I) i samotné sporné povinnosti k uzavření dodatků z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, čímž se dopustil vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., která vylučovala přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Městský soud měl tedy pro tuto vadu rozhodnutí stěžovatele zrušit namísto toho, aby se bez vyjasnění popsané základní otázky pouštěl do věcného posouzení podstaty sporu.

[46] Za daných okolností se tedy Nejvyšší správní soud nemohl blíže zabývat posouzením důvodnosti uplatněných kasačních námitek stěžovatele, přičemž nepřistoupil ani k provedení důkazů navržených žalobcem, neboť tyto důkazy se vztahovaly k otázkám, jimiž se vzhledem k výše uvedenému soud nemohl zabývat. Za dané situace se tedy provádění těchto důkazů již jen z uvedeného důvodu jeví jako nadbytečné.

[47] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že nepřehlédl podání žalobce, který ho žádal o zodpovězení celé řady otázek týkajících se různých aspektů sporu, jenž vznikl mezi ním a osobou zúčastněnou na řízení I), přičemž značnou část těchto otázek žalobce položil zjevně v návaznosti na další řízení, které v současnosti probíhá před městským soudem. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nad rámec již uvedeného dodává, že předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkum napadeného rozsudku krajského (městského) soudu v mezích uplatněných kasačních námitek. Nejvyšší správní soud je tímto předmětem řízení vázán a nepřísluší mu tedy posuzovat další aspekty uvedeného sporu, které nejsou relevantní pro rozhodnutí v nyní posuzované věci, ani poskytovat odpovědi na různé související otázky účastníků řízení, byť by pro ně snad mohly být do budoucna přínosné či zajímavé. Nejvyšší správní soud rovněž není oprávněn svým rozsudkem nad rámec předmětu tohoto řízení předjímat řešení otázek, které mají být posouzeny městským soudem v jiném (být navazujícím) řízení. Na tom nic nemění ani skutečnost, že se Nejvyšší správní soud danými otázkami případně bude muset zabývat v řízení o kasační stížnosti směřující proti rozsudku, který městský soud vydá v uvedeném navazujícím řízení.

IV.

Závěr a náklady řízení

[48] Ze shora uvedeného je zřejmé, že městský soud správně zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele, učinil tak však z nesprávných důvodů. Nesprávný byl ovšem i postup stěžovatele. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, k možnosti Nejvyššího správního soudu nahradit nesprávné odůvodnění rozsudku krajského (městského) soudu, jímž bylo žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu správně zrušeno, uvedl: „Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“ V tomto případě důvody, na nichž městský soud své rozhodnutí založil,

v podstatné míře neobstojí, přesněji řečeno, neobstojí vůbec. V takovém případě by bylo podle závěrů rozšířeného senátu namíste rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Uvedené závěry však byly učiněny před účinností novelizace soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., který v § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. nově zavedl možnost současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu zrušit i rozhodnutí správního orgánu. Po této novele tedy není důvodu vracet věc krajskému (městskému) soudu, pokud je zřejmé, že krajský (městský) soud, jsa vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, by pouze musel tyto důvody převzít a opětovně žalobou napadené rozhodnutí zrušit (obdobným způsobem postupoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44, publ. pod č. 3680/2018 Sb. NSS, ze dne 23. 3. 2021, č. j. 2 Ads 231/2020-29, ze dne 30. 8. 2021, č. j. 8 Azs 192/2020-48, publ. pod č. 4248/2021 Sb. NSS, nebo ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 Afs 186/2020-37).

[49] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že je sice namíste zrušit napadený rozsudek městského soudu, ale zároveň opětovně v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušit i žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[50] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně i rozhodnutí stěžovatele, rozhodl podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. o náhradě nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti. Dle § 60 odst. 1 s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Stěžovatel sice dosáhl zrušení rozsudku městského soudu, avšak z důvodů, které za úspěch ve věci rozhodně považovat nelze, úspěšný v řízení ovšem nebyl ani žalobce, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[51] Osobě zúčastněné na řízení I) soudy neuložily žádnou povinnost, s jejímž splněním by jí vznikly náklady, proto soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., že osoba zúčastněná na řízení I) nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani kasační stížnosti. Osobě zúčastněné na řízení II) Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasační stížnosti žádnou povinnost, s jejímž splněním by jí vznikly náklady, proto soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., že osoba zúčastněná na řízení II) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. března 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu

