



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Martina Bobáka v právní věci

žalobkyně: **Jindřichohradecké místní dráhy, a.s.**, IČO: 62509870
sídlem Nádražní 203, 377 01 Jindřichův Hradec

zastoupené Mgr. Ivo Suchomelem, advokátem
sídlem Durychova 101/66, 142 00 Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

za účasti: **1. Kraj Vysočina**, IČO: 70890749
sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava

2. JUDr. Daniela Urbanová, insolvenční správce žalobkyně, IČO:
66240484
sídlem Na Příkopě 988/31, 110 00 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022, čj. MV-1457-99/ODK-2019,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022, čj. MV-1457-99/ODK-2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 28 684 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, Mgr. Ivo Suchomela, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení 1 **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení 2 **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 28. 7. 2022 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022, čj. MV-1457-99/ODK-2019 (dále jen „**Napadené rozhodnutí**“), jímž žalovaný rozhodl jako správní orgán ve sporu z veřejnoprávní smlouvy mezi žalobkyní jako navrhovatelkou a Krajem Vysočina jako odpůrcem (dále též „**osoba zúčastněná na řízení**“ nebo „**odpůrce**“), o návrhu na nahrazení projevu vůle při uzavírání dodatků ke smlouvě o závazku veřejné služby v drážní dopravě uzavřené mezi žalobkyní jako dopravcem a odpůrcem jako objednatelem dne 19. 10. 2009 (dále jen „**Smlouva**“). Žalobkyně se domáhala nahrazení projevu vůle odpůrce k uzavření (i.) dodatku ke Smlouvě č. 17, který měl pokrývat období od 9. do 31. 12. 2018 (návrh dodatku na uvedené období dále též „**Dodatek na rok 2018**“) a (ii.) dodatku ke Smlouvě č. 18, který měl pokrývat období od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019 (návrh dodatku na uvedené období dále též „**Dodatek na rok 2019**“). V návaznosti na zahájení sporného řízení žalobkyní uplatnil odpůrce protinávrh, jímž se domáhal, aby žalovaný nahradil projev vůle žalobkyně k uzavření dodatků pokrývajících totožné období, avšak v odlišném znění.
2. Žalobkyně i odpůrce se v rámci svých návrhů shodli na úpravě rozsahu dopravního výkonu vyjádřeného počtem vlakových kilometrů (dále též „**vlkm**“) v závazku veřejné služby pro celé dotčené období. Neshoda však mezi nimi panovala ve vztahu k úpravě podmínek úhrady prokazatelné ztráty v návrhu Dodatku na rok 2019; odpůrce rovněž navrhoval, aby součástí Dodatku na rok 2018 byla i úprava „Výkazu nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní dopravě“, který je součástí Smlouvy, resp. jejího dodatku č. 16 uzavřeného žalobkyní a odpůrcem dne 20. 12. 2017 (dále jen „**dodatek č. 16**“).
3. Napadeným rozhodnutím žalovaný (I.) vyhověl návrhu žalobkyně a odpůrce, aby nahradil projev vůle žalobkyně a odpůrce k uzavření Dodatku na rok 2018, (II.) zamítnul návrh žalobkyně, aby nahradil projev vůle odpůrce k uzavření Dodatku na rok 2019 v žalobkyní navrhovaném znění, (III.) vyhověl návrhu odpůrce, aby nahradil projev vůle žalobkyně k uzavření Dodatku na rok 2019 v jím navrhovaném znění; a (IV., V.) žalobkyni ani odpůrci náhradu nákladů nepřiznal.
4. O návrhu žalobkyně (resp. protinávru odpůrce) žalovaný rozhodoval podruhé. Jeho původní rozhodnutí (ze dne 31. 5. 2019, čj. MV-1457-28/ODK-2019; dále jen „**Původní rozhodnutí**“), jímž rozhodl o tom, že projev vůle žádné ze stran nenahrazuje, bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2021, čj. 11 A 126/2019 - 97 (dále jen „**Zrušující rozsudek**“) a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Jedenáctý senát zdejšího soudu dospěl k závěru, že Původní rozhodnutí bylo založeno na nesprávném

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

právním názoru žalovaného (tj. že smluvní ujednání mezi žalobkyní a odpůrcem nejsou natolik konkrétní, aby naplňovala povahu institutu smlouvy o smlouvě budoucí, a tedy žalovaný nemohl nahradit projev vůle smluvních stran), jenž vyústil v jeho nezákonnost.

5. Byť žalovaný přistoupil k vydání Napadeného rozhodnutí za zohlednění závěrů vyslovených ve Zrušujícím rozsudku, zároveň proti němu brojil kasační stížností, jež byla u Nejvyššího správního soudu zaevidována pod sp. zn. 5 As 1/2022. Městský soud v Praze proto usnesením ze dne 12. 9. 2022, čj. 18 A 56/2022 - 120, nadepsané řízení přerušil do právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v dotčené věci, neboť seznal, že s věcným posouzením žalobních bodů je vhodné vyčkat závěrů, jež vysloví Nejvyšší správní soud k otázkám, jejichž posouzení je relevantní i pro nyní posuzovaný případ. Vzhledem k tomu, že v uvedeném řízení Nejvyšší správní soud dne 31. 3. 2023 vynesl rozsudek čj. 5 As 1/2022 - 125 („**Rozsudek NSS**“), rozhodl zdejší soud usnesením ze dne 26. 4. 2023, čj. 18 A 56/2022 - 139, že se v řízení pokračuje. Rozsudkem NSS Nejvyšší správní soud Zrušující rozsudek i Původní rozhodnutí zrušil, neboť uzavřel, že jak Městský soud v Praze, tak žalovaný vyšli při posouzení věci z nedostatečně zjištěného skutkového stavu (v podrobnostech viz body 38an. tohoto rozsudku).
6. Městský soud v Praze na tomto místě zdůrazňuje, že Napadené rozhodnutí bylo vydáno v návaznosti na Zrušující rozsudek (tj. v květnu 2022), avšak před vydáním Rozsudku NSS (v březnu 2023). Městský soud v Praze konstatuje, že žalovaný tímto postupem zcela dostal povinnosti pokračovat po vydání Zrušujícího rozsudku v řízení za dodržení závazného právního názoru vyjádřeného správním soudem (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006 - 49). Nelze však odhlédnout od skutečnosti, že Nejvyšší správní soud své závěry vyslovil k Původnímu rozhodnutí, které předcházelo vydání Napadeného rozhodnutí. Týkalo se tedy totožné otázky, tj. sporu ze Smlouvy spočívajícího v tvrzené povinnosti smluvních stran uzavřít dodatky k totožnému období, přičemž bylo vydáno na základě shodného skutkového a právního půdorysu. Závěry, jež Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS vyslovil, jsou proto přenositelné na projednávanou věc a Městský soud v Praze je musel zohlednit i při přezkumu Napadeného rozhodnutí.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

7. Žalovaný nejprve v části I. Napadeného rozhodnutí vymezil předmět řízení, zrekapituloval návrh žalobkyně na zahájení řízení i protinávrh odpůrce a uvedl „související“ sporná řízení (část II.). Poté konstatoval obsah Původního rozhodnutí (část III.) jakož i Zrušujícího rozsudku a závěrů z něj vyplývajících (část IV.). Poukázal přitom, že v Původním rozhodnutí uzavřel, že ačkoliv není vyloučeno domáhat se ve sporném řízení nahrazení projevu vůle k uzavření veřejnoprávní smlouvy, resp. dodatku k ní, v posuzované věci tak učinit nemohl, neboť z obsahu Smlouvy nebylo možné dovozovat právně vymahatelný závazek předmětné dodatky uzavřít. Doplnil, že Městský soud v Praze dospěl k opačnému závěru, když ve Zrušujícím rozsudku uvedl, že závazek smluvních stran (tj. žalobkyně a odpůrce) k uzavření budoucích dodatků ve Smlouvě obsažen je, neboť smluvní strany ujednaly obsah těchto dodatků alespoň obecným vymezením ve smyslu § 1785 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění (dále též „**občanský zákoník**“ nebo „**OZ2012**“).
8. V části V. žalovaný zrekapituloval postup navazující na zrušení Původního rozhodnutí; zdůraznil především snahu o vedení žalobkyně a odpůrce k uzavření smíru, jež nebyla

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

úspěšná, stejně jako dialog, který mezi účastníky řízení probíhal. Následně žalovaný přistoupil k rekapitulaci podání účastníků (část. VI.). V rámci shrnutí stanoviska žalobkyně akcentoval, že obsah Smlouvy ve znění dodatku č. 16, stejně jako návrh Dodatku na rok 2019, který jí byl předložen odpůrcem, považovala za protiprávní a jednostranně nevýhodný. Za nezákonná považovala žalobkyně ta ujednání Smlouvy, která stanoví pevné částky na úhradu prokazatelné ztráty, a ujednání omezující úhradu ztráty ze strany odpůrce, přičemž Smlouva dle jejího názoru byla od počátku své existence ztrátová. Následně shrnul, na základě jakých skutečností (ustanovení Smlouvy v aktuálním znění) žalobkyně dovozovala povinnost odpůrce k uzavření dodatků pro období od 9. 12. 2018 – 31. 12. 2019. Co se týče shrnutí stanoviska odpůrce, žalovaný konstatoval, že odpůrce předně argumentoval, že žalobkyně svůj návrh opírá o okolnosti mimo rámec veřejnoprávní smlouvy. Odpůrce byl ochoten dodatky ke Smlouvě uzavřít, avšak pouze ve znění, které dle jeho názoru navazovalo na platnou a mezi účastníky dobrovolně sjednanou smluvní úpravu; nárok na uzavření dodatků ve znění, které mění sjednanou koncepci úhrady prokazatelné ztráty, odpůrce nepovažoval za důvodný.

9. Žalovaný následně přistoupil ke shrnutí stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 3. 3. 2022 (dále jen „**Stanovisko ministerstva dopravy**“), o jehož poskytnutí žalovaný požádal z podnětu žalobkyně (část VII. Napadeného rozhodnutí). Ministerstvo dopravy konstatovalo, že nesdílí názor, že by dopravci měly být v rámci prokazatelné ztráty uhrazeny jakékoliv náklady, které vykáže. Doplnilo, že smlouvu o závazku veřejné služby nelze změnit libovolným způsobem, resp. že nelze stanovit jiný způsob ceny za objednané služby, nadto bez vůle jedné ze smluvních stran. Žalovaný posléze zrekapituloval skutková zjištění (část VIII. Napadeného rozhodnutí), přičemž konstatoval podstatné skutečnosti, které z podání účastníků a obsahu Smlouvy (včetně znění jejích dodatků) vyplynuly, a nejdůležitější části Smlouvy odcitoval. Žalovaný na základě provedení dokazování a shodných tvrzení účastníků shrnul, že ačkoliv je Smlouva platná a účinná do 14. 10. 2024, ve svém aktuálním znění „*pokrývá jen dobu do roku 2018, resp. (z hlediska rozsahu dopravního výkonu) období do 8. 12. 2018*“. Poukázal, že dosavadní praxe smluvních stran byla taková, že Smlouva, resp. na ni navazující dodatky (uzavírané před rokem 2018) vždy stanovily konkrétní pevné částky na úhradu prokazatelné ztráty, které „zastropovaly“ maximální objem prostředků, který odpůrce žalobkyni v souvislosti s plněním závazku v daném roce uhradí. Smluvní strany tedy až do roku 2018 vycházely z toho, že odpůrce se bude podílet na nákladech žalobkyně maximálně do předem sjednané částky omezující výši kompenzace ztráty. Doplnil, že ač obě smluvní strany měly zájem navrhované dodatky uzavřít a o uzavření dodatků jednaly, neshodly se na obsahu Dodatku na rok 2019, konkrétně na podmínkách úhrady prokazatelné ztráty. Žalovaný pak konstatoval, že žalobkyně a odpůrce dne 6. 12. 2019 uzavřeli provozní dodatek týkající se úhrady záloh a jejich vyúčtování pro případ, že na příslušný rok neuzavřou „provozní“ dodatek ke Smlouvě (tj. Dodatek na rok 2019).
10. V části IX. Napadeného rozhodnutí se žalovaný zabýval procesními podmínkami, tj. otázkou, zda je v projednávané věci oprávněn vydat rozhodnutí. Co se týče věcné příslušnosti, nejprve konstatoval, že § 8 odst. 5 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 194/2010 Sb.**“), který nabyl účinnosti dne 4. 12. 2010, stanoví, že *smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou*. Zároveň však poukázal na přechodné ustanovení § 35 odst. 1 předmětného zákona, dle kterého *práva a povinnosti ze závazku uzavřeného podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány v rozsahu stanoveném přímo použitelným předpisem Evropských*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

společenství a řídí se dosavadními právními předpisy. Uvedl, že zákon č. 194/2010 Sb. se tedy nepoužije na smlouvy uzavřené před účinností tohoto zákona. Dále odkázal na Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. 10. 2007, č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici (dále jen „**Nařízení č. 1370/2007**“), podle kterého je nutno rozlišovat smlouvy uzavřené po platnosti dotčeného nařízení, tj. po 3. 12. 2009, a smlouvy uzavřené před tímto datem. Smlouvy uzavřené před tímto datem přitom zůstávají v platnosti maximálně po dobu stanovenou tímto nařízením. Žalovaný pak s ohledem na skutečnost, že Smlouva byla uzavřena dne 19. 10. 2009, tj. před datem platnosti Nařízení č. 1370/2007, konstatoval, že se řídí dosavadními právními předpisy, tzn. zákonem č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění platném a účinném ke dni uzavření Smlouvy (dále jen „**zákon o drahách**“), a již zrušenou vyhláškou 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.**“). Žalovaný uzavřel, že Smlouva má charakter smlouvy veřejnoprávní, neboť zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, a proto se také dodatky této smlouvy řídí dosavadními právními předpisy (tak jako smlouva samotná), a to i kdyby byly uzavřeny až po účinnosti zákona č. 194/2010 Sb. a platnosti Nařízení č. 1370/2007, neboť dodatky musejí z povahy věci „sledovat“ právní režim smlouvy, již mění.

11. Žalovaný se pak v části X. Napadeného rozhodnutí věnoval posouzení důvodů pro zahájení přezkumného řízení. Žalobkyně se totiž z důvodu tvrzené nezákonnosti rovněž domáhala zrušení částí Smlouvy v přezkumném řízení. Žalobkyně přitom považovala Smlouvu za rozpornou s právními předpisy v oblasti úhrady prokazatelné ztráty za plnění závazku veřejné služby v drážní dopravě. Za nezákonná považovala žalobkyně ta ujednání, která stanoví pevné částky na úhradu prokazatelné ztráty bez ohledu na reálné náklady (čl. I. odst. 2 Smlouvy) a především ujednání o maximální úhradě ztráty odpůrcem (čl. V. odst. 2 Smlouvy). Žalovaný v tomto ohledu uvedl, že ačkoliv Smlouva má povahu smlouvy veřejnoprávní, obsahuje v sobě i soukromoprávní prvky. Uplatní se tedy svobodná vůle smluvních stran nejenom při uzavírání smlouvy, ale i při sjednávání jejího obsahu. Žalovaný uvedl, že je v zásadě na smluvních stranách, zda smlouvu uzavřou, či nikoliv, a za jakých konkrétních smluvních podmínek, přičemž jsou omezeny ve své vůli pouze kogentními ustanoveními právních předpisů. Žalovaný poukázal, že § 39a odst. 1 zákona o drahách definoval, co se rozumí *prokazatelnou ztrátou*, přičemž co se týče způsobu jejího výpočtu, odkazoval § 39a odst. 3 zákona o drahách na prováděcí předpisy, tj. vyhlášku č. 241/2005 Sb. Žalovaný seznal, že uvedené právní předpisy výslovně nestanoví, že plnění ze stran kraje (odpůrce) může být omezeno, typicky výší předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, který strany včlenily do smlouvy. Konstatoval však, že z jeho pohledu nelze dovozovat, že by možnost takového ujednání (o omezení úhrady prokazatelné ztráty ze strany odpůrce) byla zapovězena kogentními ustanoveními uvedených právních předpisů, které regulují způsob stanovení prokazatelné ztráty v osobní drážní dopravě. Žalovaný dále uvedl, že to, že žalobkyně přistoupila na sjednání výše prokazatelné ztráty, která (dle jejích tvrzení) neodpovídá jejím skutečně vynaloženým ekonomicky oprávněným nákladům spojeným s plněním veřejných služeb a je nepřiměřeně nízká, bylo dle žalovaného pouze důsledkem jejího vlastního podnikatelského rozhodnutí. Žalobkyně na odpůrcem předložený návrh smlouvy přistoupit mohla, avšak nemusela. Dle názoru žalovaného, i pokud by Smlouva byla pro žalobkyni nevýhodná, ještě neznamená, že je Smlouva nezákonná. Žalovaný uzavřel, že neshledal důvody pro zahájení řízení o přezkoumání souladu Smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

12. Žalovaný následně v části XI. Napadeného rozhodnutí přistoupil k samotnému právnímu posouzení. Přednesl, že ačkoliv vůle žalobkyně a odpůrce uzavřít dodatky ke Smlouvě byla společná, neshodli se na znění Dodatku na rok 2019, konkrétně na výši a způsobu kompenzace prokazatelné ztráty.
13. Žalovaný uvedl, že právní vztah mezi žalobkyní a odpůrcem se řídí v době uzavření Smlouvy platným nařízením Rady (EHS) č. 1191/1969 ze dne 26. 6. 1969, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „**Nařízení č. 1191/1969**“), zákonem o drahách a vyhláškou č. 241/2005 Sb. Zdůraznil, že tyto normy však neobsahují právní úpravu, podle níž by bylo možné uplatněný nárok posoudit, resp. neobsahují žádné ustanovení, které by ukládalo smluvním stranám existujících závazků povinnost tyto závazky za určitých podmínek nově upravovat. S poukazem na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „**zvláštní senát**“), ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015 - 11, však žalovaný dovodil, že ani v oblasti veřejnoprávních smluv není *a priori* vyloučeno domáhat se nahrazení projevu vůle na základě povinnosti z veřejnoprávních smluv. Poukázal pak rovněž na § 170 správního řádu, ze kterého dovodil, že správní řád výslovně aplikaci soukromoprávních norem, pokud neodporují povaze a účelu veřejnoprávních smluv, předpokládá. Žalovaný vycházel z toho, že spor mezi žalobkyní a odpůrcem je řešitelný na základě použití ustanovení soukromého práva, která stanoví podmínky, za kterých je možné se domáhat u příslušného orgánu veřejné moci nahrazení projevu vůle, resp. uzavření budoucí smlouvy.
14. V dalším kroku se žalovaný zabýval otázkou, jaká soukromoprávní úprava je v projednávané věci aplikovatelná, zda zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění (dále jen „**OZ1964**“), nebo občanský zákoník. Uvedl, že vyřešení této otázky vyžaduje určit přesný okamžik vzniku tvrzené povinnosti odpůrce, neboť „*správní orgán musí s ohledem na obecné principy v právu (právní jistoty a zákazu retroaktivity) vycházet vždy ze zákona, který byl účinný v době vzniku závazku, resp. povinnosti, o kterou žalobkyně svůj nárok opírá*“. Zdůraznil přitom rozdíl mezi „*závazkem (ve smyslu právního vztahu mezi účastníky, jehož obsahem je soubor jejich vzájemných práv a povinností) a jednotlivými právy a povinnostmi, které jsou součástí obsahu tohoto závazku ve smyslu právního vztahu. Jednotlivá práva a povinnosti mohou totiž v rámci závazku vznikat (a zanikat) samostatně, tedy k jinému okamžiku, než k jakému se váže vznik či zánik závazkového právního vztahu*“. Žalovaný při posuzování okamžiku vzniku tvrzené (smluvní) povinnosti k uzavření navrhovaných dodatků (Dodatku na rok 2018 a Dodatku na rok 2019) vycházel z obsahu Smlouvy ve znění dodatku č. 16, ve kterém je uvedena povinnost stran uzavřít dodatek „na další rok“. Z obsahu Smlouvy pak žalovaný dovodil, že ačkoliv „*právní poměr mezi účastníky vznikl a je platný již od 19. října 2009 (viz čl. XI. odst. 13 smlouvy) tak tvrzená povinnost odpůrce k uzavření dodatku „na další rok“ trvání smlouvy po roce 2018 mohla vzniknout nejdříve až k okamžiku uzavření dodatku č. 16 ke smlouvě, tj. ke dni 22. prosince 2017*“. Žalovaný proto uzavřel, že na spor mezi odpůrcem a žalobkyní je aplikovatelný OZ2012 účinný v době vzniku tvrzené povinnosti odpůrce, a to v tehdy platném znění.
15. Žalovaný se dále věnoval kontraktační povinnosti obecně (část XI./C Napadeného rozhodnutí), přičemž následně se v části XI./D téhož rozhodnutí zabýval posouzením kontraktační povinnosti účastníků ve vazbě na Zrušující rozsudek. Žalovaný zdůraznil, že Městský soud v Praze na základě interpretace Smlouvy dovodil, že ujednání účastníků ve Smlouvě jsou natolik určitá, že mají povahu *smlouvy o smlouvě budoucí* dle § 1785

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

občanského zákoníku. Žalovaný, vázán právním názorem vysloveným ve Zrušujícím rozsudku, proto tuto podmínku v dalším řízení neposuzoval a pouze vycházel z předpokladu, že Smlouvou byla účastníky vytvořena vůle k uzavření budoucí smlouvy (budoucích dodatků) ve smyslu § 1785 občanského zákoníku, tj. že opravňuje účastníky domáhat se uzavření dodatků.

16. Žalovaný se následně zabýval limity dispoziční zásady (část XI./E Napadeného rozhodnutí) a následně východisky pro určení obsahu dodatků, resp. posouzení kritérií v § 1787 odst. 2 občanského zákoníku (část XI./F Napadeného rozhodnutí). Konstatoval přitom, že cílem úpravy obsažené v občanském zákoníku není, aby obsah smlouvy byl správním orgánem (autoritativně) určen ve prospěch jedné či druhé smluvní strany, ale aby ujednání o právech a povinnostech v zásadě vycházelo ze smluvní vůle účastníků, tj. aby se zvolené uspořádání práv a povinností účastníků v principech blížilo tomu, co (tedy jaká práva a povinnosti) si sami účastníci sjednali, resp. chtěli budoucí smlouvou (dodatky) sjednat. Současně žalovaný zohlednil fakt, že účastníci svými návrhy neusilovali o uzavření nové smlouvy o závazku veřejné služby, ale o uzavření dodatků k existující smlouvě, která mezi nimi platila od roku 2010. Zdůraznil, že veškeré stranami dobrovolně uzavřené další „provozní“ dodatky ke Smlouvě, byly vždy sjednány v souladu s podmínkami úhrady prokazatelné ztráty, která tato Smlouva „nastavila“. Doplnil, že Smlouva v původním znění stanovila pevné částky na úhradu prokazatelné ztráty s tím, že budou pro další roky inflačně navyšovány. Stejně tak i na Smlouvu navazující dodatky na příslušný rok vždy stanovily pevné částky na úhradu ztráty žalobkyně, přičemž součet těchto částek vždy určoval maximální objem financí, který odpůrce žalobkyni jako kompenzaci vzniklé ztráty uhradí. Žalovaný uvedl, že tyto smluvně nastavené principy úhrady prokazatelné ztráty nebyly v průběhu plnění Smlouvy dalšími dodatky měněny, pouze jimi byly každoročně navyšovány sjednané pevné částky na úhradu prokazatelné ztráty v čl. I odst. 2 Smlouvy. Ani z příslušných smluvních ujednání, ve kterých si účastníci ujednali povinnost k uzavření budoucích dodatků na další rok, dle žalovaného nevyplývá jejich vůle ke změně sjednané koncepce prokazatelné ztráty. Žalovaný proto dovodil, že z hlediska obsahu navrhovaných dodatků se nemělo podle vůle smluvních stran jednat o zcela nové uspořádání vztahů účastníků ani o jejich podstatnou změnu, ale *de facto* o „pokračování“ v závazku stávajícím, ledaže by se účastníci řízení dohodli na jiném uspořádání vztahů.
17. Žalovaný se následně zabýval Dodatkem na rok 2018, tj. dodatkem pro období od 9. do 31. 12. 2018. Předdeslal, že účelem tohoto dodatku je úprava rozsahu dopravního výkonu pro dotčené období, tj. že předmětem nemá být sporná úhrada prokazatelné ztráty. Ve vztahu k tomuto dodatku žalovaný poukázal, že jeho přílohami podle návrhu odpůrce měla být příloha č. 1 – *Rozsah dopravního výkonu v závazku veřejné služby v územním obvodu Kraje Vysočina pro období od 9. 12. 2018 do 31. 12. 2018*, příloha č. 2 – *Předpoklad nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné osobní dopravě* a příloha č. 3 – *Metodický pokyn pro kompenzace slev z jízdného ve veřejné osobní dopravě vydaný Ministerstvem dopravy*. Příloha č. 2 přitom měla sloužit k opravě *Výkazu nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní osobní dopravě* v příloze č. 2 Smlouvy, ve znění dodatku č. 16, která obsahovala předpokládanou výši prokazatelné ztráty pro rok 2018. Žalovaný měl přitom za prokázané, že žalobkyně měla na výzvu odpůrce přílohu č. 2 zpracovat, což však neučinila. Žalovaný následně posuzoval, zda příloha č. 2 je podstatnou náležitostí dodatku, tj. zda příloha č. 2 součástí dodatku být musí, a dospěl k závěru, že nikoliv. Při určení obsahu Dodatku na rok 2018 se však žalovaný omezil na takové zásahy, které spočívají v úpravě rozsahu dopravního výkonu pro dotčené smluvní období.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

18. Co se týče Dodatku na rok 2019, žalovaný vycházel v souladu s právním názorem vysloveným ve Zrušujícím rozsudku z toho, že jeho účelem je stanovení počtu vlakových kilometrů a úprava částek na úhradu prokazatelné ztráty. Žalovaný uvedl, že z návrhu žalobkyně vyplynulo, že přestože Smlouvu v daném znění sama dobrovolně uzavřela, částky na kompenzaci považuje za nepřiměřeně nízké. Žalobkyně tak nesouhlasila s tím, aby se výše úhrady ztráty v dodatku pro další rok odvíjela od dříve sjednaných částek. Žalobkyně se domáhala, aby sazba na úhradu ztráty byla žalovaným *de facto* nově stanovena a zejména usilovala o to, aby bylo ze Smlouvy vypuštěno ujednání o omezení úhrady prokazatelné ztráty v čl. V. odst. 2, resp. aby toto omezení nebylo do Dodatku na rok 2019 převzato. Odpůrce však požadované „navýšení“ sazby a úhradu ztráty bez „limitace“ na rok 2019 neakceptoval. Žalovaný následně konstatoval, že petit návrhu žalobkyně nemá jakoukoliv oporu v dosavadní Smlouvě ani v dosavadní smluvní praxi a jednání účastníků; naopak se s dosavadní Smlouvou a „dodatkovou“ praxí stran a vůlí odpůrce zcela rozchází. Žalovaný tak dospěl k závěru, že znění Dodatku na rok 2019 pojaté do výroku rozhodnutí nemůže přesně odpovídat textu dodatku navrženého v řízení žalobkyní. Uzavřel, že jiné autoritativní určení obsahu dodatku nežli takové, které by vycházelo z obsahu Smlouvy a dosavadní smluvní praxe stran, nepřicházelo z pohledu žalovaného v úvahu; nebylo možné, aby žalovaný návrhu žalobkyně z materiálního hlediska vyhověl. Doplnil, že žalobkyní požadované uspořádání práv a povinností pro rok 2019 se v podstatných částech neshoduje s tím, k čemu se smluvní strany Smlouvou zavázaly. Na základě stejných úvah však bylo dle přesvědčení žalovaného nutné vyhovět návrhu odpůrce, neboť odpůrce se domáhal uzavření Dodatku na rok 2019 s obsahem, který by navazoval na dosavadní Smlouvu mezi účastníky a jejich smluvní praxi.
19. V části XII. Napadeného rozhodnutí se žalovaný vypořádal s dílčími námitkami žalobkyně (protiprávnost a nevýhodnost Smlouvy, vnitřní rozpornost Smlouvy, jednání odpůrce zakládající nedovolenou veřejnou podporu, meze smluvní volnosti odpůrce) a odpůrce (nemožnost uzavření dodatku se zpětnou účinností), jež vznesly v průběhu řízení. V části XIII. Napadeného rozhodnutí pak žalovaný konkretizoval, jakým způsobem určil obsah dodatků, přičemž zopakoval, že co se týče Dodatku na rok 2018, upravil pouze rozsah dopravního výkonu. Co se týče Dodatku na rok 2019, žalovaný uvedl, že tento obsahuje cele znění smlouvy, přestože většina z dosavadních ujednání není tímto dodatkem dotčena; mění se jím pouze a) rozsah dopravního výkonu a b) částky, které jsou určeny na úhradu prokazatelné ztráty. Způsob, jakým dospěl k jednotlivým hodnotám, žalovaný následně podrobně rozvedl. V části XIV. Napadeného rozhodnutí žalovaný odůvodnil výrok týkající se nákladů řízení, když dospěl k závěru, že ačkoliv byl ve věci úspěšný odpůrce, nárok na úhradu nákladů řízení mu nevznikl, neboť odpůrce byl dle názoru žalovaného jako veřejnoprávní korporace plně disponován k tomu, aby své zájmy resp. své postupy realizované v postavení správního orgánu na úseku zajišťování dopravní obslužnosti mohl v řízení adekvátně hájit sám prostřednictvím svých zaměstnanců.

III. Žaloba

20. Žalobkyně v podané žalobě předoslala, že návrh na zahájení správního řízení vůči odpůrci podala s tím, že z aktuálně uzavřené Smlouvy vyplývá povinnost smluvních stran uzavřít dodatek ke smlouvě na další rok, přičemž mezi stranami nedošlo k dohodě ohledně znění předmětného dodatku. Zdůraznila, že předmětem sporu mezi ní a odpůrcem bylo zejména stanovení výše úhrady za závazek veřejné služby, které je přímo závislé na tom, zda je v právním režimu podle právního stavu do 30. 6. 2010 sjednání omezení úhrady za závazek

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

veřejné služby legální, či nikoliv. Upozornila pak, že od počátku řízení argumentuje, že ujednání ve Smlouvě, které omezuje úhradu prokazatelné ztráty, je podle jejího názoru protiprávní, neboť nerespektuje způsob výpočtu úhrady za závazek veřejné služby stanovený v § 39a zákona o drahách a ve vyhlášce č. 241/2005 Sb. Napadené rozhodnutí však dle žalobkyně vychází z chybné premisy, že způsob výpočtu úhrady za závazek veřejné služby stanovený ve Smlouvě je souladný s právem. Tím, že žalovaný v Napadeném rozhodnutí nahradil projev vůle smluvních stran, přičemž co do znění dodatků žalovaný fakticky zcela vyhověl návrhům odpůrce, ve své podstatě uložil žalobkyni povinnost poskytovat službu obecného hospodářského zájmu za výrazně podnákladové ceny.

21. Žalobkyně předně namítala, že žalovaný nijak nerefletoval na její argumentaci stran nezákonnosti ujednání omezujícího úhradu prokazatelné ztráty. Konstatovala, že vzhledem k tomu, že žalovaný se na žádném místě s žádným z argumentů nevypořádal, nezbylo jí než tyto argumenty vznést v řízení před soudem.
22. V tomto ohledu žalobkyně vymezila následující dílčí námitky:
 - (a) Zákon o drahách je veřejnoprávním předpisem, a tedy jeho ustanovení jsou kogentní. Žalobkyně pak nesouhlasí se závěrem žalovaného, který *„v bodě 165 a následujících argumentuje tím, že „ačkoli je smlouva veřejnoprávní“, obsahuje i jakési „soukromoprávní prvky“, a tedy v ní lze sjednat i ujednání odporující zákonu“*. Zdůraznila, že oblast výpočtu výše úhrady za závazek veřejné služby byla závazně stanovena § 39a zákona o drahách, přičemž předmětné ustanovení neobsahuje výslovnou možnost jiného ujednání. Závěr žalovaného, že sjednání horní hranice plateb není v rozporu s tímto ustanovením, neboť se dle něj nejedná o ujednání v rozporu s kogentní veřejnoprávní normou, žalobkyně označila za neodůvodněný.
 - (b) Žalovaný se dopustil dezinterpretace a nepřipadného užití rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2016, čj. 6 As 206/2015 - 99, a ze dne 18. 4. 2012, čj. 1 As 26/2012 - 53. Žalobkyně zdůraznila, že závěry citované žalovaným z rozsudku čj. 6 As 206/2015 - 99 se týkají ustanovení zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen **„zákon o silniční dopravě“**), přičemž připustila, že tento zákon na jedné straně stanovil způsob výpočtu prokazatelné ztráty a povinnost ji hradit a na druhé straně stanovil omezení této úhrady prostřednictvím pravidla o tzv. *předběžném odborném odhadu*. Dle žalobkyně se však jednalo o výjimku, kterou zákon o drahách neobsahoval. Obdobně pak žalobkyně poukázala, že i výklad rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, čj. 1 As 26/2012 - 53, je zcela nesprávný. Žalobkyně doplnila, že i v tomto případě se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem zákona o silniční dopravě, nikoliv zákona o drahách.
 - (c) Žalovaný se nezabýval relevantní judikaturou předloženou žalobkyní. Především žalobkyně poukázala na usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82, publ. pod č. 1675/2008 Sb. NSS. Konstatovala, že toto usnesení nebylo nikdy překonáno a zcela zřejmě vyvrací závěry žalovaného, které se týkají účelu a povahy smlouvy o závazku veřejné služby a možností stran smluvně změnit výpočet prokazatelné ztráty. Dle názoru žalobkyně z rozhodnutí jasně plyne, že účelem a předmětem smlouvy nemá být poskytování služeb dopravce objednateli za co nejnížší částku, ale úhrada služeb poskytovaných cestujícím z veřejného rozpočtu.
 - (d) Žalobkyně dále poukázala na Nařízení č. 1191/69 a konstatovala, že z české ani evropské legislativy nevyplývá možnost ujednat výši prokazatelné ztráty jiným způsobem, nebo ji určit jakkoli arbitrárně. Zdůraznila, že i odpovídající evropský

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

předpis stanoví přesný způsob výpočtu výše vyrovnání a neumožňuje jej jakkoliv měnit.

- (e) Dále žalobkyně odkázala na § 9 odst. 2 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, z kterého dle jejího vyplývá, že společnost České dráhy, a.s. měla zákonem garantovanou úhradu celé prokazatelné ztráty. Uvedla, že přitom nelze přepokládat, že by vůči společnosti České dráhy a.s. měla nebo vůbec legálně mohla být uplatňována jiná pravidla než vůči ostatním drážním dopravcům.
 - (f) V rozhodnutí Evropské komise ze dne 30. 4. 2008 ve věci Státní podpory č. N 495/2007 – Česká republika (Program pořízení a obnovy kolejových vozidel; dle jen „**rozhodnutí N 495/207**“) dle žalobkyně Komise v rámci popisu právní úpravy platné v České republice konstatovala, že uhrazení celé prokazatelné ztráty včetně přiměřeného zisku dopravci je v souladu s výpočtem dle § 39a zákona o drahách. Pokud je podle této úpravy postupováno, nejedná se tak o nedovolenou veřejnou podporu.
 - (g) Z rozhodnutí N 495/2007 jakož i z rozhodnutí Evropské komise ze dne 10. 3. 2009 ve věci státní podpory č. N 409/2008 – Česká republika (Pořízení a obnova železničních kolejových vozidel) se podává, že v rámci úhrady za závazek veřejné služby je nutno uhradit každý rok 10 % z investice do vozidel podpořených v rámci projektu. Úhrada má proběhnout jako součást platby za závazek veřejné služby, nelze tedy dle přesvědčení žalobkyně sjednat legálně dodatek Smlouvy, kde tato úhrada obsažena nebude.
 - (h) Žalobkyně poukázala na závěry kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu, z kterých vyplývá, že je nutné hradit celou prokazatelnou ztrátu společnosti České dráhy, a.s., přičemž tyto závěry považuje žalobkyně přenositelné i na její případ.
 - (i) Žalobkyně dále upozornila, že tzv. Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální dopravou předpokládalo hrazení celé prokazatelné ztráty za účelem stabilizace financování dopravní obslužnosti.
23. Závěrem žalobkyně upozornila, že žalovaný nebyl ve svém uspořádání vázán návrhy stran a jeho povinnost „přímo ze zákona“ spočívala v poctivém uspořádání vztahů. Konstatovala, že se však nedočkala ani postupu podle zákona a už vůbec ne poctivého uspořádání. Doplnila, že v důsledku Napadeného rozhodnutí je žalobkyně nucena vykonávat závazek veřejné služby za nepřiměřeně nízkou cenu, což odpovídá stanovení regulované ceny.
24. Žalobkyně shrnula, že pokud jí žalovaný fakticky uložil povinnost plnit závazek veřejné služby, přičemž jí zároveň stanovil cenu za tuto službu, která je pod náklady, nejenže nerespektoval princip poctivého uspořádání vztahů, ale nadto nerespektoval ani znění Nařízení č. 1191/69. Konečně pak dle žalobkyně nerespektoval ani obecný princip, podle něhož je nutno za závazek veřejné služby uhradit odpovídající částku.

IV. Vyjádření žalovaného

25. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 9. 9. 2022 setrval na své argumentaci uplatněné v Napadeném rozhodnutí.
26. Žalovaný zdůraznil, že se v Napadeném rozhodnutí zabýval mj. námitkou nezákonnosti dosavadní Smlouvy, kdy posuzoval naplnění důvodů pro zahájení přezkumného řízení, přičemž námitkám žalobkyně nepřisvědčil. Neztotožnil se tak s jejím právním názorem, že právní předpisy vylučují, aby úhrada ztráty byla omezena, resp. „zastropována“ částkou,

kteřou si smluvní strany sjednají bez ohledu na výši reálných nákladů, které v souvislosti s plněním závazku žalobkyni vznikají.

27. Co se týče konkrétních žalobních námitek, žalovaný shledal nelogickou námitku žalobkyně, že částky které „převzal“ ze Smlouvy a zvýšil o inflaci, jsou nepřiměřeně nízké a byly stanoveny arbitrárně. Konstatoval, že při určení obsahu dodatků vycházel z dosavadních ujednání stran ve Smlouvě a jimi sjednané koncepce prokazatelné ztráty, a tedy tuto úhradu nestanovil arbitrárně, ale podle obsahu dosavadní Smlouvy. Žalovaný se rovněž ohradil proti tvrzení žalobkyně, že jí *de facto* uložil povinnost poskytovat službu za výrazně „podnákladové ceny“, a zdůraznil, že Napadeným rozhodnutím žalobkyni povinnost poskytovat službu za „podnákladové ceny“ nebo nepřiměřeně nízkou cenu neuložil, ale tuto povinnost na sebe převzala sama žalobkyně smluvně. Doplnil přitom, že účelem řízení bylo poskytnutí ochrany žalobkyni a odpůrci v souvislosti s jejich tvrzeným nárokem na uzavření budoucích smluv (dodatků), k jejichž uzavření se strany Smlouvou zavázaly, nikoliv konstituování obsahu smluvního závazku stran sporu „na zelené louce“.
28. Žalovaný rovněž nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že se nevypořádal se všemi jejími námitkami a argumenty. Uvedl v tomto ohledu, že nepovažuje za nutné, aby v reakci na jednotlivé dílčí žalobní námitky žalobkyně znovu a pouze jinými slovy vyvracel argumenty, pro které žalobkyně považuje Napadené rozhodnutí za nesprávné. Žalovaný následně odkázal na jednotlivé části (body) Napadeného rozhodnutí, ve kterých se argumentům žalobkyně věnoval.

V. Další podání účastníků řízení

29. V podání ze dne 29. 8. 2022 žalobkyně doplnila argumentaci k právnímu rámci, který žalovaný dle jejího názoru nesprávně aplikoval. V tomto ohledu poukázala na rozhodnutí č. N 495/2007 a rozhodnutí Evropské komise ze dne 16. 4. 2008 ve věci státní podpory č. N 350/2007 – Česká republika (Pořízení autobusů; dále jen „rozhodnutí č. N 350/2007“). Konstatovala, že z rozhodnutí č. N 350/2007 týkajícího se veřejné služby v silniční dopravě se podává, že taková smlouva může obsahovat „strop“, který lze překročit pouze v případě, že by došlo k neočekávaným nákladům. V rozhodnutí č. N 495/2007 týkající se drážní dopravy však nic takového stanoveno není, a tedy úvahy žalovaného v tomto ohledu jsou nesprávné.
30. V návaznosti na vydání Rozsudku NSS se pak žalobkyně dne 18. 4. 2023 vyjádřila následujícím způsobem. Ke změně Smlouvy došlo z jejího pohledu především dodatkem č. 4 uzavřeným pro rok 2012, který poprvé zavedl režim nahrazování celého znění Smlouvy a zároveň určil pevnou výši úhrady za závazek veřejné služby (nahrazením čl. V. odst. 2 Smlouvy v původním znění). Počínaje dodatkem č. 4 pak docházelo vždy při uzavírání dodatku číslovaného sudým číslem k nahrazení celého znění Smlouvy, reálně byla nicméně změněna pouze konkrétní čísla, tedy sjednaný počet vlakových kilometrů, finanční částky a rok, na který se dodatek uzavírá. K závěrům vysloveným Nejvyšším správním soudem a případné aplikaci „nové“ právní úpravy žalobkyně uvedla, že k tomuto postupu dle jejího přesvědčení není důvod.
31. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 3. 5. 2023 k závěrům vysloveným v Rozsudku NSS uvedl, že v Napadeném rozhodnutí vytknuté vady spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a jeho právním posouzení již nejsou přítomny. Dle jeho názoru se v Napadeném rozhodnutí podrobně zabýval vývojem smluvního vztahu mezi účastníky řízení, zabýval se

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

rozborem dosavadní smluvní praxe, posuzoval obsah Smlouvy ve znění z roku 2009 i znění navazujících dodatků a interpretoval smluvní vůli účastníků co do trvání, resp. kontinuálního pokračování Smlouvy. Konstatoval, že žádný dodatek ke Smlouvě nespočíval v zásadní změně původně uzavřené Smlouvy takovým způsobem, že by se jednalo o nahrazení původního závazku zcela novým závazkem, který by se musel řídit „aktuální“ veřejnoprávní úpravou.

32. Žalobkyně na vyjádření žalovaného k žalobě reagovala podáním ze dne 9. 5. 2023, ve kterém uvedla, že některá vyjádření žalovaného považuje za zavádějící a nepřesná. Především se vymezila proti tomu, že by v rámci úhrady prokazatelné ztráty žádala uhradit veškeré náklady v jakékoliv výši; konstatovala, že vždy žádala pouze o to, aby dodatek ke smlouvě respektoval § 39a zákona o drahách, tedy aby jí byla uhrazena „prokazatelná ztráta“ podle tam obsažené definice. Žalobkyně následně reflektovala na jednotlivé body odkazované žalovaným, přičemž setrvala na své dříve uplatněné argumentaci.
33. Žalobkyně dále poukázala, že její ekonomický stav je přímo dotčen Napadeným rozhodnutím, které je založeno na nerespektování jasně stanovených pravidel právními předpisy a v důsledku tohoto rozhodnutí je žalobkyně *ze závazku veřejné služby v trvalé ztrátě*, která nakonec vede k její insolvenční a likvidační jejího podniku, přičemž dle jejího názoru si nelze představit zásadnější zásah do jejích práv.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

34. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť byly pro takový postup dány předpoklady stanovené v § 76 odst. 1 ve spojení s § 51 odst. 2 s. ř. s.
35. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem provedení dokazování. Žalobkyně v podané žalobě odkázala na množství listin [(i.) Zrušující rozsudek, (ii.) protokol o smířcím jednání ze dne 27. 1. 2022, (iii.) doložení dokumentů navrhovatelkou a výzva ke změně petitu ze dne 31. 1. 2022, (iv.) návrh dodatku č. 18 předloženého odpůrcem se zvýrazněným čl. V. odst. 2, (v.) sdělení navrhovatelky ze dne 7. 2. 2022 k předloženému návrhu dodatku, (vi.) vyjádření odpůrce ze dne 28. 1. 2022, (vii.) sdělení navrhovatelky ze dne 8. 2. 2022 k vyjádření odpůrce ze dne 28. 1. 2022, (viii.) rozklad proti usnesení o prodloužení lhůty a vyjádření navrhovatelky ze dne 3. 3. 2022, (ix.) Stanovisko ministerstva dopravy ze dne 3. 3. 2022, (x.) vyjádření navrhovatelky ke stanovisku ze dne 4. 4. 2022, (x.) Napadené rozhodnutí]; další důkazní prostředky žalobkyně označila v jejím podání ze dne 29. 8. 2022 [Rozhodnutí N 350/2007 týkající se veřejné linkové (autobusové) dopravy s vyznačenými relevantními body, Rozhodnutí N 495/2007 týkající se veřejné drážní dopravy s vyznačenými relevantními body a Sdělení Evropské komise o závaznosti předmětného rozhodnutí N 495/2007]. Konání jednání za účelem provedení důkazních prostředků však považoval soud se zřetelem k dále rozvedeným důvodům za nadbytečné (nadto se většina z nich nachází ve správním spise, kterým soud dle ustálené rozhodovací praxe správních soudů nedokazuje – soud z něj vychází), neboť se s ohledem na shledaná pochybení žalovaného věcným přezkumem Napadeného rozhodnutí, resp. podstatou sporu stran úhrady prokazatelné ztráty, prozatím nemohl zabývat.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

36. V posuzované věci žalobkyně brojí proti postupu žalovaného, který Napadeným rozhodnutím zamítl její návrh na nahrazení projevu vůle odpůrce k uzavření dodatku v jí navrhovaném znění ke Smlouvě na období roku 2019 a namísto toho vyhověl protinávru odpůrce a nahradil projev vůle žalobkyně k uzavření dodatku na dotčené období. Základem sporu mezi žalobkyní a žalovaným je především způsob, jakým v Dodatku na rok 2019 stanovil úhradu prokazatelné ztráty, neboť smluvní ujednání obsažená v dosavadní Smlouvě a převzatá žalovaným do konečného znění dodatku považuje žalobkyně za nezákonná.
37. Městský soud v Praze úvodem připomíná, že žalovaný o návrhu žalobkyně na nahrazení projevu vůle odpůrce k uzavření Dodatku na rok 2018 a Dodatku na rok 2019 (a protinávru odpůrce) rozhodoval v pořadí podruhé. V Původním rozhodnutí zamítnul jak návrh žalobkyně, tak návrh odpůrce, neboť dospěl k závěru, že jednotlivá ustanovení Smlouvy sama o sobě, ale ani v jejich vzájemné spojitosti, neobsahují právně vymahatelnou povinnost ani jedné ze smluvních stran k uzavření navrhovaných dodatků. Jedenáctý senát Městského soudu v Praze se s úvahou žalovaného neztotožnil a Zrušujícím rozsudkem Původní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, neboť dle jeho názoru smluvní strany projevíly vůli uzavřít dodatky v takové míře, aby žalovaný mohl projev vůle smluvních stran nahradit.
38. Zrušující rozsudek Městského soudu v Praze i Původní rozhodnutí žalovaného byly následně ke kasační stížnosti žalovaného zrušeny Rozsudkem NSS. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jak městský soud, tak žalovaný 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. Uvedené pochybení spočívalo v tom, že součástí spisové dokumentace žalovaný ani městský soud neučinili původní Smlouvu (ve znění ke dni jejího uzavření) ani její postupné dodatky (s výjimkou dodatku č. 16). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že za takto nedostatečně zjištěného skutkového stavu nelze posoudit, jaká byla vůle smluvních stran při uzavírání dodatků, ani k jak rozsáhlým a podstatným změnám původního závazku založeného Smlouvou v důsledku jednotlivých dodatků došlo, tedy jestli právní jednání smluvních stran vedlo toliko ke změně závazku (došlo k tzv. *kumulativní novaci*), nebo k jeho nahrazení novým závazkem (a došlo k tzv. *privativní novaci*).
39. Nejvyšší správní soud přitom připomněl, že původní Smlouva byla uzavřena dne 19. 10. 2009, přičemž poslední sjednaný dodatek (tj. dodatek č. 16) byl uzavřen dne 22. 12. 2017, a konstatoval, že v období od uzavření Smlouvy do uzavření posledního dodatku došlo k jím specifikovaným zásadním legislativním změnám, které by mohly být relevantní pro rozhodnutí o návrzích žalobkyně i odpůrce. Podotkl, že ze spisové dokumentace je patrné, že Smlouva byla uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 2019 s možností prodloužení na 15 let, přičemž se řídila právní úpravou platnou a účinnou v době jejího uzavření.
40. Doplnil však, že zákon č. 194/2010 Sb. (jež nabyl účinnost až po uzavření Smlouvy) 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 odst. 5), přičemž jsou sjednávány v zásadě na základě nabídkového řízení (§ 9 odst. 1). Zákon č. 194/2010 Sb. také již na rozdíl od zákona o drahách neobsahuje ustanovení o prokazatelné ztrátě, jejím výpočtu a nahrazování. Změny pak doznala i soukromoprávní úprava institutu

smlouvy o smlouvě budoucí, neboť OZ2012, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2014, upravuje tento institut odlišně od OZ1964.

41. Nejvyšší správní soud uzavřel, že aby žalovaný mohl rozhodnout o návrzích žalobkyně, resp. odpůrce, 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 žalobkyně a odpůrce 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 to, jakého rozhodnutí se smluvní strany případně mohly dle této právní úpravy u žalovaného domáhat (a nakolik byl žalovaný vázán jejich návrhy).
42. Městský soud v Praze stran hodnocení důvodnosti námitek žalobkyně směřujících proti zvolenému způsobu věcného řešení sporu žalovaným považoval nejprve za potřebné zabývat se (v kontextu závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem) posouzením jednotlivých aspektů, na základě kterých žalovaný dospěl k závěru o aplikaci rozhodné právní úpravy na spor mezi žalobkyní a odpůrcem, potažmo jeho pravomocí k vydání meritorního rozhodnutí v projednávané věci. Soud přitom zdůrazňuje, že své úvahy vyjádřil v takové míře podrobnosti, neboť vzal v potaz skutečnost, že návrh na zahájení sporného řízení žalobkyně podala již na začátku roku 2019, přičemž mezi žalobkyní a žalovaným jsou paralelně vedeny další soudní spory, jež mají svůj původ právě ve Smlouvě uzavřené mezi žalobkyní a odpůrcem.
43. S ohledem na logické uspořádání zdejší soud své úvahy rozčlenil následujícím způsobem. Nejprve zabýval přezkumem skutkových zjištění učiněných žalovaným, tj. obsahem Smlouvy a jejích dodatků (především dodatku č. 16) za účelem posouzení, zda původní závazek ze Smlouvy mezi žalobkyní a odpůrcem stále trvá. Následně soud přistoupil k posouzení úvah žalovaného ohledně výběru rozhodné právní úpravy, jež v projednávané věci aplikoval. Soud se v tomto ohledu předně zaměřil na veřejnoprávní charakter Smlouvy a s tím související určení subjektu příslušného k rozhodování tohoto typu sporu z veřejnoprávní smlouvy. Poté soud přistoupil k přezkumu úvah žalovaného co do aplikace rozhodné soukromoprávní právní úpravy. V tomto ohledu přitom soud považoval za podstatné upozornit na potřebu důsledného výkladu smluvních ujednání, resp. vůle smluvních stran, neboť tento má vliv nejen na volbu rozhodné právní úpravy z hlediska běhu času, ale rovněž z hlediska podřazení tohoto jednání pod jednotlivé instituty (tj. např. smlouvu o smlouvě budoucí) soukromého práva. Dle názoru zdejšího soudu totiž všechny tyto aspekty ve svém souhrnu tvoří okolnosti, jejichž posouzení je pro možné vyústění sporu v projednávané věci klíčové.
44. V projednávané věci Městský soud v Praze nepřehlédl stanovisko žalovaného, jenž se domnívá, že vadami vytýkanými Nejvyšším správním soudem ve vztahu k Původnímu rozhodnutí již nové Napadené rozhodnutí netrpí a že v dostatečné míře posoudil veškeré aspekty podstatné pro vydání Napadeného rozhodnutí (viz bod 31 tohoto rozsudku).

Obsah Smlouvy o závazku veřejné služby v drážní dopravě a vliv dodatků na trvání původního závazku ze Smlouvy

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

45. Městský soud v Praze ověřil, že součástí spisové dokumentace je kompletní smluvní dokumentace mezi žalobkyní a odpůrcem (tj. Smlouva v původním znění včetně veškerých navazujících dodatků). Žalovanému lze rovněž přisvědčit potud, že se v odůvodnění Napadeného rozhodnutí genezí závazkového vztahu mezi smluvními stranami zabýval a konstatoval, jak vyložil projev vůle smluvních stran a jakou právní úpravu v projednávané věci aplikoval.
46. Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti.
47. Smlouva [o závazku veřejné služby v drážní dopravě, uzavřená podle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObchZ“), a § 39 odst. 1 písm. a) zákona o drahách] byla mezi žalobkyní jako dopravcem a odpůrcem jako objednatelem uzavřena dne 19. 10. 2009.
48. Článek I. [Účel smlouvy] odst. 1. Smlouvy stanovil, že jejím účelem je zabezpečení základní dopravní obslužnosti v územním obvodu kraje Vysočina veřejnou drážní osobní regionální dopravou žalobkyní (...) a bližší úprava podmínek v tomto závazkovém vztahu pro období od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2019.
49. Článek II. [Předmět smlouvy] Smlouvy stanovil, že jejím předmětem je závazek veřejné služby uzavřený podle § 39 zákona o drahách, který:
1. Zavazuje žalobkyni ve smyslu § 39 až § 39b zákona o drahách a na základě podmínek stanovených Smlouvou zabezpečit veřejnou drážní osobní dopravou základní dopravní obslužnost kraje Vysočina vlaky regionální dopravy (...), a to v rozsahu smluvně dohodnutého dopravního výkonu vyjádřeného ve vlkm (...) v závazku stanoveném usnesením Zastupitelstva kraje Vysočina pro příslušný rok, po dobu platnosti Smlouvy (...). O rozsahu základní dopravní obslužnosti na další rok se smluvní strany zavazují uzavřít v souladu s příslušným usnesením Zastupitelstva kraje Vysočina dodatek k této smlouvě.
 2. Zavazuje odpůrce (...) uhradit žalobkyni prokazatelnou ztrátu (...).
50. Článek III. [Rozsah dopravního výkonu v závazku] odst. 3 Smlouvy stanovil, že rozsah dopravního výkonu v závazku v územním obvodu kraje Vysočina na příslušný kalendářní rok, resp. období po 31. 12. 2010 bude stanoven dodatkem Smlouvy. Rovněž platilo, že případné změny dopravního výkonu v závazku v územním obvodu kraje Vysočina budou řešeny formou dodatku ke Smlouvě.
51. Podle čl. VI. [Platební podmínky] odst. 6 v případě, že žalobkyně a odpůrce neuzavřou dodatek ke Smlouvě pro rok následující do 31. 12. příslušného roku, zavazuje se odpůrce žalobkyni poskytnout do doby uzavření dodatku, maximálně však do 30. 4. příslušného roku předmětného dodatku, za každý tímto dodatkem neupravený měsíc zálohovou částku ve výši 80 % měsíční splátky dvanáctého měsíce roku předchozího (...).
52. Článek VI. odst. 9 Smlouvy stanovil, že pokud žalobkyně a odpůrce neuzavřou dodatek ke Smlouvě na rok následující do 31. 12. předchozího roku, budou „vlkm“ ujeté od 1. 1. toho roku až do uzavření dodatku oceněny „sazbou“ na jednotku výkonu platnou pro předchozí rok a to až do posledního dne měsíce, ve kterém byl dodatek uzavřen ve smyslu ustanovení čl. VIII. odst. 2 Smlouvy.
53. V souladu s článkem XI. [Závěrečná ustanovení] odst. 2 se doba plnění závazku veřejné služby v rozsahu dle Čl. II. odst. 1 a 2 Smlouvy se stanovuje pro každý kalendářní rok po dobu platnosti smlouvy dodatkem smlouvy.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

54. Článek XI. odst. 5 Smlouvy stanovil, že změny a doplňky Smlouvy se provádějí pouze formou písemných, vzestupně číslovaných dodatků, které se po podpisu poslední smluvní stranou stanou nedílnou součástí Smlouvy.
55. Článek XI. odst. 8 Smlouvy stanovil, že právní vztahy touto smlouvou neupravené se řídí obecně závaznými právními předpisy, zejména ustanoveními mj. ObchZ a OZ1964.
56. Součástí Smlouvy byly dvě přílohy, a to Příloha č. 1 – Rozsah objednaného dopravního výkonu v závazku veřejné služby v územním obvodu Kraje Vysočina pro rok 2010 a Příloha č. 2 – Výkaz nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní osobní dopravě odhad na rok 2010 (vč. odhadu prokazatelné ztráty).
57. Smluvní strany pak ke smlouvě uzavřely (ke dni podání návrhu žalobkyní) celkem 16 dodatků. Těmito docházelo ke změnám Smlouvy předpokládaným shora, tj. především se měnil rozsah dopravního výkonu a platební podmínky (výše částek určená na úhradu prokazatelné ztráty) na příslušné období.
58. Sám žalovaný tento závěr konstatoval v bodě 123. Napadeného rozhodnutí. Z částí VIII. [Skutková zjištění] a IX. [Procesní podmínky] Napadeného rozhodnutí je přitom dle názoru zdejšího soudu zřejmé, že žalovaný vycházel z předpokladu, že dodatky Smlouvu toliko mění (tj. se z jeho pohledu jedná o *kumulativní novaci*), nikoliv nahrazují, resp. nevedou ke vzniku nového závazkového právního vztahu, a tedy původní závazek ze Smlouvy stále trvá.
59. Zřejmý rozdíl oproti skutkovému stavu, ze kterého vycházelo Původní rozhodnutí a na ně navazující Rozsudek NSS, spočívá ve skutečnosti, že žalovaný po vydání Zrušujícího rozsudku doplnil spisový materiál o Smlouvu v původním znění, jakož i veškeré navazující dodatky. V bodě 122. Napadeného rozhodnutí uvedl, že má za prokázané, že platnost a účinnost Smlouvy byla prodloužena do 14. 10. 2024, přičemž zdůraznil, že takto vymezenou platnost a účinnost Smlouvy v řízení aprobovala i žalobkyně a odpůrce tuto skutečnost nijak nerozporoval (obdobný závěr pak konstatoval v bodě 148. Napadeného rozhodnutí). V bodě 132. Napadeného rozhodnutí pak shledal, že obsah (znění) dosavadní Smlouvy, její platnost a účinnost, nejsou mezi žalobkyní a odpůrcem sporné. V bodě 153. Napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že dodatky smlouvy se řídí dosavadními právními předpisy, tj. zákonem o drahách, vyhláškou č. 241/2005 Sb. a Nařízením č. 1191/1969 (tak jako Smlouva samotná), neboť dodatky musejí z povahy věci „sledovat“ právní režim smlouvy, již mění.
60. Osmnáctý senát Městského soudu v Praze sdílí závěry, které mohl Nejvyšší správní soud bez znalosti smluvní dokumentace vyslovit v odůvodnění Rozsudku NSS, a pro větší stručnost na ně na tomto místě v plném rozsahu odkazuje. Souhlasí přitom s tím, že bylo především zapotřebí posoudit, zda závazek uzavřít dodatky na rozhodná období (pokud existuje) vyplýval již z původní Smlouvy, nebo až z některého z jejích dodatků, přičemž teprve takový poznatek umožňuje zprostředkovaně usoudit, jaká veřejnoprávní úprava na věc dopadá a jaká soukromoprávní úprava je na základě § 170 správního řádu přiměřeně použitelná pro posouzení jednotlivých aspektů projednávané věci. Sdílí rovněž přesvědčení kasačního soudu, že teprve po vyjasnění těchto otázek a interpretaci vůle smluvních stran a návazně poté po určení rozhodné právní úpravy může být řádně posouzeno to, zda si smluvní strany sjednaly povinnost uzavřít sporné dodatky a zda tak učinily takovým způsobem, aby se mohly u žalovaného domáhat nahrazení projevu vůle. Městský soud v Praze pak v návaznosti na poznatky plynoucí z obsahu správního spisu, jenž byl v nyní řešeném případě doplněn o chybějící podklady, závěry kasačního soudu rozvádí a doplňuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

61. Ve shodě s žalovaným lze konstatovat, že Smlouva byla uzavřena v souladu s § 39 odst. 1 písm. a) zákona o drahách, podle kterého „[z]ávazek veřejné služby v drážní dopravě vzniká na základě písemné smlouvy, kterou s dopravcem uzavírá kraj“. Z ustanovení § 39a odst. 3 zákona o drahách se podává, že „[b]lížší vymezení prokazatelné ztráty, způsob jejího výpočtu, doklady, kterými musí být výpočty prokazatelné ztráty doloženy, vymezení přiměřeného zisku, náležitosti smlouvy o závazku veřejné služby a způsob výkonu státního dozoru nad financováním dopravní obslužnosti a ostatních závazků veřejné služby stanoví prováděcí předpis“. Tímto prováděcím předpisem je pak vyhláška č. 241/2005 Sb., na jejíž znění Smlouva rovněž odkazuje.
62. Obsah závazku mezi žalobkyní a odpůrcem je definován v čl. II. Smlouvy, přičemž se skládá z povinnosti žalobkyně zabezpečit veřejnou drážní osobní dopravou základní dopravní obslužnost kraje Vysočina, a to v rozsahu smluvně dohodnutého dopravního výkonu vyjádřeného ve vlakových kilometrech stanoveného usnesením Zastupitelstva kraje Vysočina pro příslušný rok, za což se odpůrce zavázal uhradit žalobkyni prokazatelnou ztrátu vzniklou žalobkyni poskytováním tohoto plnění. Smluvní strany se rovněž zavázaly uzavřít o rozsahu základní dopravní obslužnosti na další rok dodatek ke Smlouvě v souladu s příslušným usnesením Zastupitelstva kraje Vysočina.
63. Takto definovaný závazek mezi sebou smluvní strany sjednaly na dobu určitou, a to do 31. 12. 2019 (s možností jejího prodloužení). Článek II. Smlouvy přitom žádným z navazujících dodatků Smlouvy nedoznal změny.
64. Samotný Dodatek č. 16 ke Smlouvě (ze dne 22. 12. 2017) se naopak při jeho porovnání oproti původnímu znění Smlouvy relevantním způsobem neliší (žádné změny zásadního charakteru měnící obsah původního závazku nelze seznat ani z dodatků č. 1 – 15). V zásadě se jedná toliko o změny v určení času, resp. změny s vymezením časového období související. Především se jedná o úpravu výše prokazatelné ztráty za období od 1. 1. do 31. 12. 2018 (čl. I. odst. 2 Smlouvy), změnu v rozsahu dopravního výkonu pro rok 2018 (čl. III. odst. 2 Smlouvy), nebo změnu sazby na jednotku výkonu pro účely výpočtu poměrné částky, o niž se snižuje výše úhrady ztráty v případně neuskutečnění spojů zaviněného žalobkyní (čl. VIII. Smlouvy). Jak ostatně lapidárně konstatovala sama žalobkyně v podání ze dne 18. 4. 2023, reálně byla dodatky změněna „pouze konkrétní čísla“.
65. Městský soud v Praze s ohledem na pochybení vytknutá v Rozsudku NSS, tj. že ze spisového materiálu, resp. Původního rozhodnutí nelze seznat, zda dodatek č. 16 (či popřípadě již některý z předcházejících patnácti dodatků) nevedl ke zrušení závazku sjednaného původní Smlouvou a jeho nahrazení novým závazkem, uvádí, že v návaznosti na shora učiněná zjištění takovému závěru nic nesvědčí. Smlouva v původním znění byla smluvními stranami uzavřena v souladu s § 39a zákona o drahách a obsahuje náležitosti smlouvy stanovené v § 5 vyhlášky č. 241/2005 Sb. Předmět závazkového vztahu byl uveden v čl. II. Smlouvy v původním znění, přičemž toto ustanovení nebylo žádným z dodatků měněno. S ohledem na povahu tohoto závazku, tj. zajištění dopravní obslužnosti veřejnou drážní dopravou, pak byly dodatky specifikovány rozsah dopravního výkonu (tj. počty vlakových kilometrů) a rovněž jednotlivé částky jako úhrada prokazatelné ztráty žalobkyně, přičemž způsob výpočtu prokazatelné ztráty žádné zásadní změny nedoznal.
66. Žalovaný přitom z předpokladu, že se v projednávané věci jedná o závazek vzniklý v roce 2009 (nikoliv o nový závazek založený některým z dodatků ke Smlouvě), sám zjevně vycházel, z tohoto důvodu se ani nezabýval veřejnoprávní úpravou platnou a účinnou

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

v době uzavření jednotlivých dodatků (a to ani dodatku č. 16), neboť závazek vzniklý mezi smluvními stranami uzavřením Smlouvy důvodně považoval za trvalý.

Veřejnoprávní charakter Smlouvy o závazku veřejné služby v osobní drážní dopravě

67. Následně proto přistoupil k posouzení otázky, jakou právní úpravu při návrhu účastníků na nahrazení projevu vůle druhé smluvní strany aplikovat. Výchozí premisou, kterou je třeba se v posuzované věci zabývat, je konstatování žalovaného o veřejnoprávní charakter Smlouvy a s tím související pravomoci k rozhodování sporu z ní vyplývajícího.
68. Tomuto závěru žalovaného přitom Městský soud v Praze nemůže v obecné rovině ničeho vytknout. Žalobkyně ani odpůrce v průběhu správního řízení nečinili sporným, že se v případě uzavřené Smlouvy jedná o smlouvu veřejnoprávní. Poukázat lze v tomto ohledu na usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82, ve kterém se tento senát veřejnoprávním charakterem smluv zabýval. Dovodil, že k rozpoznání veřejnoprávní smlouvy nelze dospět toliko na základě toho, kdo jsou smluvní strany a k jakému cíli má smlouva sloužit, jakož ani v závislosti na tom, podle jakých předpisů byla smlouva uzavřena. Doplnil, že pro vztahy „navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. (...) Je třeba upřesnit, že tímto utvářením obsahu vztahu se má na mysli jednání stran v oblasti spravované dispozitivními normami, nikoli jejich postup při výkonu vrchnostenské pravomoci. Uvedené kritérium má tak vlastně dva aspekty: jednak je nutno zkoumat, nakolik je podoba vztahu předurčena autoritativními akty veřejné moci (ať již normativními nebo individuálními), jednak o povaze vztahu vypovídá to, zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, nebo zda má jedna strana navrch nad druhou“. V kontextu předmětného usnesení lze veřejnoprávní charakter Smlouvy shledat v následujících skutečnostech:
 - (i.) Předmětem Smlouvy je závazek veřejné služby uzavřený podle § 39 zákona o drahách, přičemž v souladu s čl. 14 odst. 1 Nařízení č. 1191/1969 je jeho účelem zajištění přiměřených dopravních služeb pro veřejnost; rozsah dohodnutého dopravního výkonu však není stanoven vzájemnou dohodou stran, ale vyplývá z usnesení Zastupitelstva kraje Vysočina (viz čl. II. odst. 1 Smlouvy). Povinnosti žalobkyně jsou tak v podstatné míře určeny individuálním správním aktem, který rozsah výkonu upravuje, přičemž původcem tohoto aktu je orgán jedné ze smluvních stran.
 - (ii.) Obdobně je pak omezena smluvní autonomie smluvních stran co do určení výše částky, kterou odpůrce poskytuje žalobkyni jako odměnu za zajištění dopravní obslužnosti; ustanovení § 39a zákona o drahách naopak stanoví, že za plnění závazku veřejné služby dopravci náleží tzv. prokazatelná ztráta, přičemž její bližší vymezení, jakož i způsob jejího výpočtu, doklady, kterými musí být výpočty prokazatelné ztráty doloženy, stanoví prováděcí předpis (tj. vyhláška č. 241/2005 Sb.).

Na základě výše uvedeného lze aprobovat závěr žalovaného, že Smlouva o závazku veřejné služby v drážní dopravě uzavřená mezi žalobkyní a odpůrcem je svým charakterem veřejnoprávní smlouvou. Co se týče otázky, o jaký typ veřejnoprávní smlouvy se v projednávané věci jedná, i v tomto ohledu lze vycházet z předmětného usnesení zvláštního senátu, který zdůraznil, že Nařízení č. 1191/1969 „ve svém článku 1 odst. 4 dává příslušným

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

orgánům členských států možnost uzavřít s dopravním podnikem smlouvu na veřejné služby za účelem zajištění přiměřených dopravních služeb, současně však v odst. 5 téhož článku připomíná, že tytéž orgány mohou „zachovat nebo uložit závazky veřejné služby“ v městské, příměstské a regionální přepravě cestujících. Zvláštní senát se ztotožňuje s Ústeckým krajem v tom, že význam pravidla obsaženého v čl. 1 odst. 5 nařízení je nepochybný. Ustanovení umožňuje jednak zachovat závazky stávající, jednak uložit závazky nové (tyto postupy tak doplňují uzavírání smluv na veřejné služby, zmiňovaných v čl. 1 odst. 4 a dále upravených v čl. 14 nařízení)“ (...). Lze tak uzavřít, že Smlouva o závazku veřejné služby v drážní dopravě je smlouvou subordinační ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu, neboť vztahy jí spravované mohly být upraveny i autoritativním rozhodnutím správního orgánu.

69. Podle § 141 odst. 1 správního řádu spory z veřejnoprávních smluv řeší ve sporném řízení správní orgán. V souladu s § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu je pak k rozhodování sporu ze Smlouvy příslušný žalovaný, jakožto správní orgán nadřízený odpůrci.

Určení subjektu příslušného k rozhodnutí sporu mezi žalobkyní a odpůrcem

70. Městský soud v Praze nepřehlédl, že odpůrce v průběhu sporného řízení vyjádřil pochybnost nad příslušností žalovaného pro rozhodnutí ve věci. Pro úplnost proto soud uvádí, že nepochybně, že může existovat množina případů (sporných otázek, jež mají původ ve veřejnoprávní smlouvě), k jejichž rozhodování nejsou příslušné správní orgány, neboť projednání a rozhodnutí o těchto věcech náleží do pravomoci soudů. Rozhodovací praxe v tomto ohledu však prošla postupným vývojem. V rámci určení, jaký subjekt je příslušný k rozhodování sporů z veřejnoprávní smlouvy (tedy zda se jedná o správní orgán, či soud), byl původně akcentován charakter právního vztahu, z něhož vyplýval žalobou uplatněný nárok. Jednalo-li se o situaci, ve které měly obě strany sporu rovné postavení, jedna nebyla nadřízena druhé a žádná nemohla prosadit svou vůli jinak, než před orgánem, který je k řešení takového sporu povolán zákonem, tedy šlo-li o spor vyplývající ze soukromoprávního vztahu, náleželo rozhodování o těchto sporech zásadně soudům (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 9. 2005, čj. Konf 95/2004 - 10). Příkladem lze uvést spor o náhradu majetkové újmy, jež měla ve věci řešené Nejvyšším soudem v usnesení ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 32 Cdo 4202/2011, dopravci vzniknout tím, že druhá strana neoprávněně ukončila smlouvu výpovědí. Soud rozvedl, že spory o náhradu škody jsou typicky spory ve věcech soukromého práva, bez ohledu na povahu porušené povinnosti; jde o majetkové spory z odpovědnostního vztahu, v nichž stojí proti sobě v rovném postavení poškozený, jenž uplatňuje právo na náhradu, a škůdce, jehož odpovídající závazek má být požadovaným rozhodnutím autoritativně deklarován. Uzavřel, že ve sporech o náhradu škody je dána pravomoc soudů, není-li zákonem svěřena jinému (správnímu) orgánu (obdobně viz usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 10. 2005, čj. Konf 99/2004 - 5, či ze dne 9. 11. 2011, čj. Konf 57/2011 - 11, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. 23 Cdo 3217/2009).
71. V usnesení ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015 - 11, se zvláštní senát zabýval určením subjektu příslušného k vydání rozhodnutí ve sporu o nárok na vydání bezdůvodného obohacení plněním z neplatného právního úkonu (neplatné smlouvy). Dotčená společnost v předmětné věci tvrdila, že fakticky provozovala činnosti spočívající v zajišťování veřejné linkové osobní dopravy, přičemž smlouva, na jejímž podkladě tuto činnost vykonávala, byla dle jejího názoru pro rozpor s kogentními ustanoveními zákona o silniční dopravě neplatná. Zvláštní senát dospěl na půdorysu této věci k názoru, že „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, ať 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). V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti práva soukromého nárok na vydání bezdůvodné obohacení či nárok na náhradu škody“. Doplnil přitom, 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. V dotčené věci byl podle zvláštního senátu příslušným vydat rozhodnutí správní orgán. Závěr, že „sporem z veřejnoprávní smlouvy“ nemusí být jen spor pramenící z tvrzeného porušení konkrétního ujednání této smlouvy některým z kontrahentů, ale že sporem z veřejnoprávní smlouvy mohou být i práva a povinnosti *stricto sensu* mimosmluvní povahy spojené s touto smlouvou jen volně, pak zvláštní senát zopakoval i v usneseních ze dne 19. 6. 2018, čj. Konf 9/2018 - 8, ze dne 18. 6. 2020, čj. Konf 4/2019 - 60, nebo ze dne 20. 4. 2021, čj. Konf 29/2019 - 18, publ. pod č. 4205/2021 Sb. NSS).*

72. V projednávané věci žalobkyně a odpůrce vedou spor ohledně uzavření dodatku k veřejnoprávní smlouvě. Vzhledem k tomu, že sporným je mezi smluvními stranami ve své podstatě obsah závazku plynoucího z veřejnoprávní smlouvy, resp. (s ohledem na návrh žalobkyně) jeho změna, jedná se o spor, k jehož řešení je skutečně v obecné rovině příslušný nikoli civilní soud, nýbrž správní orgán, tj. v projednávané věci žalovaný. Tomu rovněž nasvědčuje i závěr vyslovený v usnesení zvláštního senátu čj. Konf 9/2018 - 8, že „aby se v případě nároku tvrzeného žalobkyní jednalo o nárok, k rozhodnutí, o němž by nebyly příslušné správní orgány rozhodující o sporech z veřejnoprávních smluv, muselo by z jejich tvrzení vyplývat, že takový nárok nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami“. Tak tomu v projednávané věci jistě není.

Dílčí shrnutí; předpoklady pro volbu rozhodné hmotněprávní úpravy pro posouzení sporu mezi smluvními stranami

73. Městský soud v Praze tak na tomto místě shrnuje a činí dílčí závěr, že Smlouva o závazku veřejné služby byla mezi žalobkyní a odpůrcem uzavřena v roce 2009, přičemž jednotlivými dodatky byla měněna (přesněji řečeno specifikována) toliko dílčí smluvní ujednání (v zásadě toliko kvantitativního charakteru – rozsah dopravního výkonu a s tím související výše úhrady prokazatelné ztráty). Samotný obsah závazku veřejné služby, jak byl vymezen výše, jenž byl již původně sjednán na dobu určitou pokrývající i dotčená období, však v průběhu let zůstal nezměněn. Smlouva přitom má veřejnoprávní charakter, jedná se o smlouvu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

subordinační, přičemž k rozhodování o sporu z takové Smlouvy je skutečně obecně příslušný žalovaný.

74. V kontextu výše připomenutých závěrů kasačního soudu je třeba zkoumat, zda závazek uzavřít dodatky na rozhodná období (pokud existuje) vyplýval již z původní Smlouvy, nebo až z některého z jejích dodatků; teprve poté je možno relevantně usoudit, jaká veřejnoprávní úprava na věc dopadá a jaká soukromoprávní úprava je na základě § 170 správního řádu přiměřeně použitelná. Posouzení těchto otázek je přitom klíčové pro závěr o tom, zda si smluvní strany sjednaly povinnosti takovým způsobem, aby se mohly u žalovaného domáhat nahrazení projevu vůle, resp. zda je žalovaný nadán pravomocí a kompetencí svým rozhodnutím vydaným ve sporném řízení eventuální chybějící projev vůle smluvních stran nahradit.
75. Jinak řečeno, ačkoli tedy obecně platí, že k řešení sporu o obsah závazku, jenž by vznikl stranám této Smlouvy, by byl v obecné rovině žalovaný příslušný, je třeba důsledně zkoumat, zda (a pokud ano, kdy) byla stranám zákonem či smluvním ujednáním uložena vymahatelná povinnost uzavřít ke Smlouvě dodatek v určitém znění, a především zda lze v případě neuzavření takového dodatku chybějící jednání smluvních stran této konkrétní veřejnoprávní smlouvy s přihlédnutím k zásadě enumerativnosti veřejných pretenzí a dalším níže popsáním faktorům nahradit rozhodnutím žalovaného. Těmto otázkám se přitom soud věnuje, i s ohledem na závěry vyslovené v Rozsudku NSS, v další části tohoto rozsudku.
76. Městský soud v Praze v tomto kontextu přistoupil k přezkumu úvah žalovaného ohledně aplikace rozhodné právní úpravy. Žalovaný nejprve konstatoval, že Nařízení č. 1191/1969, zákon o drahách ani vyhláška č. 241/2005 Sb. neobsahují právní úpravu, podle níž by bylo možné uplatněný nárok posoudit, resp. že neobsahují žádné ustanovení, které by ukládalo smluvním stranám existujících závazků povinnost tyto závazky za určitých podmínek nově upravovat. Přistoupil proto ke zvážení, zda lze povinnost smluvních stran uzavřít „smlouvu (dodatek)“ dovozovat z norem soukromého práva. Dospěl přitom k závěru, že spor mezi smluvními stranami je řešitelný na základě použití ustanovení soukromého práva, tj. že ani v oblasti veřejnoprávních smluv není *a priori* vyloučeno domáhat se nahrazení projevu vůle na základě povinnosti z veřejnoprávní smlouvy.
77. V tomto ohledu a v této čistě obecné rovině nelze úvaze žalovaného rovněž ničeho vytknout. Ani soud nezjistil, že by některý z výše uvedených veřejnoprávních předpisů na takovou situaci pamatoval, stanovoval pro její řešení závazná pravidla chování, neřkuli aby zakládal pravomoc a věcnou působnost žalovanému rozhodnout ve sporu z takové smlouvy tak, že nahradí projev vůle smluvních stran uzavřít dodatek ke smlouvě.
78. Žalovaný za této situace správně poukázal na § 170 správního řádu, připomínané ostatně i Nejvyšším správním soudem v Rozsudku NSS, dle kterého platí, že „*při postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy 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*“. Aplikovat soukromoprávní předpisy u veřejnoprávních smluv, včetně procesu jejich uzavírání či změny, tak přiměřeně možné je. V rozsudku ze dne 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018 - 85, publ. pod č. 4329/2022 NSS, přitom rozšířený senát Nejvyššího správního soudu výslovně konstatoval, že „*ačkoliv nelze zcela*

vyloučit i uzavření veřejnoprávní smlouvy o smlouvě budoucí, půjde jistě o velmi výjimečnou situaci“. Samotné použití tohoto institutu v kontextu veřejnoprávních smluv však nevyloučil. Městský soud v Praze přitom v projednávané věci neshledává důvodů, které by přiměřenému použití ustanovení soukromoprávních předpisů bez dalšího bránily.

Určení soukromoprávní úpravy žalovaným v Napadeném rozhodnutí

79. V této souvislosti soud dále rozvádí, že žalovaný se posléze v Napadeném rozhodnutí zabýval otázkou, jaká soukromoprávní úprava je na projednávanou věc aplikovatelná, tj. jestli se uplatní úprava obsažená v OZ1964, nebo OZ2012. Nedostatečné posouzení tohoto hlediska přitom Nejvyšší správní soud vytkl žalovanému ve vztahu k Původnímu rozhodnutí. Uvedl, že je třeba postavit na jisto, zda závazek uzavřít Dodatek na rok 2018 a Dodatek na rok 2019 (pokud takový závazek existuje), vyplýval již z původní Smlouvy, nebo až z některého z jejích dodatků. Teprve na základě takového posouzení lze dle Nejvyššího správního soudu dospět k závěru o tom, jaká soukromoprávní úprava je na základě § 170 správního řádu přiměřeně použitelná pro posouzení jednotlivých aspektů věci.
80. Žalovaný v bodě 189. Napadeného rozhodnutí uvedl, že *„[v]yřešení této otázky přitom vyžaduje určit přesný okamžik vzniku tvrzené povinnosti odpůrce, neboť správní orgán musí, s ohledem na obecné principy v právu (právní jistoty a zákazu retroaktivity), vycházet vždy ze zákona, který byl účinný v době vzniku závazku, resp. povinnosti o kterou [žalobkyně] svůj nárok opírá“*. V obecné rovině poukázal na rozdíl mezi *„závazkem (ve smyslu právního vztahu mezi účastníky, jehož obsahem je soubor jejich vzájemných práv a povinností) a jednotlivými právy a povinnostmi, které jsou součástí obsahu tohoto závazku ve smyslu právního vztahu“*. Žalovaný proto konstatoval, že při posuzování vzniku tvrzené (smluvní) povinnosti k uzavření navrhovaných dodatků vycházel z obsahu Smlouvy ve znění dodatku č. 16, ve kterém je uvedena povinnost stran uzavřít dodatek „na další rok“. Dle názoru žalovaného *„ačkoliv právní poměr mezi účastníky vznikl a je platný již od 19. října 2009 (viz čl. XI. odst. 13 smlouvy), tak tvrzení povinnosti odpůrce k uzavření dodatku „na další rok“ trvání smlouvy po roce 2018 mohla vzniknout nejdříve až k okamžiku uzavření dodatku č. 16 ke smlouvě, tj. ke dni 22. prosince 2017“*. Na základě uvedeného žalovaný dovodil, že na spor mezi žalobkyní a odpůrcem je aplikovatelný OZ2012, tj. občanský zákoník (sukromoprávní předpis) účinný v době vzniku tvrzené povinnosti odpůrce.
81. Této úvaze žalovaného však Městský soud v Praze s ohledem na obsah spisového materiálu nemohl přisvědčit.

Pochybení žalovaného při určení okamžiku vzniku tvrzené povinnosti k uzavření dodatků ke Smlouvě – rozpor se skutkovými zjištěními podávajícími se z obsahu spisu; dílčí vnitřní rozpornost závěrů žalovaného

82. Co se týče vzniku závazkového právního vztahu mezi žalobkyní a odpůrcem, není pochyb, že se tak stalo dne 19. 10. 2009 (účinnosti nabyla Smlouva dne 1. 1. 2010), přičemž jak již bylo vyloženo výše, obsah samotné podstaty smluvního vztahu mezi stranami – závazku veřejné služby v drážní dopravě a úhrady za něj, se v průběhu času neměnil; docházelo ke specifikaci rozsahu, v jakém byl žalobkyní poskytován (na základě předem stanoveného mechanismu) a v závislosti na tom i ke specifikaci částky na úhradu prokazatelné ztráty. Smlouva přitom byla uzavřena na dobu určitou, a to do 31. 12. 2019. Žalobkyně se tedy předmětnou Smlouvou zavázala zabezpečit veřejnou drážní osobní dopravou základní dopravní obslužnost pro odpůrce a odpůrce se zavázal jí za poskytnutou službu hradit

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

prokazatelnou ztrátu. Soud znovu zdůrazňuje, že na obsahu tohoto závazku se po celou dobu trvání smluvního vztahu ničeho nezměnilo.

83. Smlouva v původním znění rovněž předpokládala, že samotný rozsah dopravního výkonu (vyjádřený počty vlakových kilometrů) bude určen dodatkem „na další rok“ (viz čl. II. odst. 1 Smlouvy), a to v souladu s příslušným usnesením zastupitelstva kraje Vysočina. Uzavření dodatku, a to soud rovněž považuje pro posuzovanou věc za významné, na další kalendářní roky po celou dobu účinnosti Smlouvy bylo přitom předpokládáno v celé řadě dalších výše citovaných ustanovení původní Smlouvy (např. čl. III. odst. 3, čl. VI. odst. 6, čl. VI. odst. 9 či čl. IX. Odst. 2 Smlouvy).
84. Žalovaný naproti tomu žádným způsobem nevysvětlil, z jakého důvodu měla „povinnost“ odpůrce (resp. smluvních stran) uzavřít Dodatek na rok 2018 a Dodatek na rok 2019 vzniknout v rozporu s právě uvedeným teprve na základě dodatku č. 16 ke Smlouvě, za situace, kdy se ze spisového materiálu (konkrétně Smlouvy v původním znění) v souladu s právě řečeným jednoznačně podává, že tato byla uzavřená na dobu určitou, přičemž v ní již od počátku smluvního vztahu bylo předpokládáno, že rozsah dopravního výkonu a další s tím související dílčí otázky budou po celou dobu trvání závazkového právního vztahu pro jednotlivé roky specifikovány jednotlivými dodatky ke smlouvě.
85. Žalovaný pravděpodobně vychází z předpokladu, že závazek mezi smluvními stranami jako takový (tj. povinnost žalobkyně zajistit službu v drážní dopravě a povinnost odpůrce uhradit mu za tuto službu prokazatelnou ztrátu) vznikl uzavřením Smlouvy v původním znění a stále trvá. Vznik povinnosti upravit dílčí podmínky Smlouvy dodatkem (tj. sjednat rozsah dopravního výkonu pro další období) však dovozuje až k okamžiku uzavření dodatku č. 16, tj. ke dni 22. 12. 2017. Nijak se však nevypořádává se skutečností, že ujednání, které uzavírání dodatků ke Smlouvě po celou dobu její platnosti předpokládalo, bylo v souladu s výše uvedeným ve Smlouvě inkorporováno již od počátku její účinnosti, přičemž platnost Smlouvy byla, jak soud opětovně akcentuje, sjednána na dobu určitou.
86. Žalovanému je pak třeba v této souvislosti rovněž vytknout, že byť v Napadeném rozhodnutí (příkladmo viz body 121., 146., či 148.) na jedné straně opakovaně zdůrazňoval, že se jedná v projednávané věci o závazek původní, tj. vzniklý a trvající od roku 2009 (s účinností od 1. 1. 2010), a to na dobu určitou do 31. 12. 2019 (resp. následně dohodou stran prodloužen do 14. 10. 2024), a na základě této skutečnosti ostatně dovozoval, že se Smlouva řídí právními předpisy účinnými a platnými v době jejího uzavření, na straně druhé shledal, že povinnost stran uzavřít Dodatek na rok 2018 a Dodatek na rok 2019 vznikla teprve dne 22. 12. 2017 (uzavřením dodatku č. 16). Z tohoto důvodu pak bez dalšího přistoupil k aplikaci právní úpravy obsažené v OZ2012. Žádným způsobem se však nevěnoval otázce, jak závěr o okamžiku vzniku této „nové povinnosti“ koresponduje se skutečností, že existence takového dodatku pro každý kalendářní rok doby platnosti Smlouvy již byla, jak soud opakovaně zdůraznil výše, předpokládána samotnou Smlouvou, natož aby vyložil, zda vzal tyto skutečnosti v úvahu při formulaci svého závěru o „novém“ závazku. Nijak pak nevysvětlil ani to, zda (a pokud ano, jaké) má jeho závěr o „novém“ závazku implikace z pohledu veřejnoprávní regulace a jejích intertemporálních pravidel.
87. Dle přesvědčení soudu nelze ostatně odhlédnout ani od samotného dodatku č. 16 (Smlouvy ve znění dodatku č. 16), kdy tento je nazván „*Dodatek č. 16 ke smlouvě o závazku veřejné služby v drážní dopravě, uzavřené podle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (...)*“. Ze samotného projevu vůle stran je přinejmenším na první

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

pohled zjevné, že co se týče soukromoprávní úpravy, strany Smlouvy odkázaly i při uzavírání Dodatku č. 16 na to, že Smlouva byla uzavírána podle ObchZ. Nutné je přitom rovněž v této souvislosti poukázat na čl. XI. [Závěrečná ustanovení] bod 11. Smlouvy ve znění dodatku č. 16, ve kterém je uvedeno, že „[p]rávní vztahy touto smlouvou neupravené se řídí obecně závaznými právními předpisy, zejména ustanoveními obchodního a občanského zákoníku, (...)“. Důvody, proč žalovaný tuto skutečnost nijak nezohlednil, však v Napadeném rozhodnutí zcela absentují. S ohledem na ve správním řízení doposud provedené dokazování přitom Městský soud v Praze musí konstatovat, že neshledal žádné takové okolnosti, které by svědčily pro závěr, že rozhodnou soukromoprávní úpravou, kterou by měl žalovaný při rozhodování sporu mezi žalobkyní a odpůrcem aplikovat, je občanský zákoník. Vzhledem k tomu, že však žalovaný svůj opačný závěr zatížil výše popsanými (a dalšími níže specifikovanými) nedostatky, nemůže zdejší soud s absolutní jistotou vyloučit, že případným doplněním dokazování ve vztahu ke smluvní vůli žalobkyně a odpůrce nedoznají tyto jeho předběžné závěry změny.

88. Zvážení všech těchto aspektů (s přihlédnutím k relevantním ustanovením Smlouvy v původním znění předpokládajícím uzavírání dodatků pro každý rok a sjednané době jejího trvání), přijetí konkrétních závěrů k otázce, zda si smluvní strany ujednaly vymahatelnou povinnost uzavřít dodatek ke Smlouvě, tedy zda se jednalo o takové ujednání, na základě kterého by bylo možné (v rovině civilního práva a zprostředkovaně eventuálně v rovině práva veřejného – viz dále) autoritativně nahradit projev vůle smluvních stran, a pokud ano, k jakému okamžiku se tak mělo stát, stejně jako vyjevení úvah, které k těmto závěrům povedou, přitom Městský soud v Praze považuje ze zcela zásadní pro posouzení klíčových právních otázek, jak je soud naznačil výše v této části odůvodnění tohoto rozsudku
89. Důkladné posouzení těchto otázek totiž může vést ke zcela odlišným závěrům a předurčuje v konečném důsledku v souladu s dříve uvedeným kromě jiného i závěry k tomu, zda bylo a je v pravomoci a kompetenci žalovaného nahrazovat na daném skutkovém a právním půdorysu svým rozhodnutím projev vůle jedné ze stran.

Pochybení žalovaného – absence úvah stran posouzení vůle smluvních stran k uzavření smlouvy o smlouvě budoucí

90. Aby bylo možno důsledně posoudit všechny tyto faktory, je totiž třeba kromě jiného zvážit, zda ujednání mezi smluvními stranami vůbec zakládá možnost žalovaného nahradit projev vůle účastníků smluvního vztahu. V tomto ohledu platí, že žalovaný opřel svůj závěr o tom, že je tak žalovaný oprávněn učinit, o kvalifikaci smluvního ujednání mezi žalobkyní a odpůrcem coby smlouvy o smlouvě budoucí uzavřené za účinnosti OZ2012. Soud má přitom z níže rozvedených důvodů za to, že tento závěr prozatím nemůže obstát.
91. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v tomto kontextu v zásadě posuzoval, zda je ve Smlouvě (ve znění dodatku č. 16) povinnost smluvních stran uzavřít dodatek („budoucí smlouvu“) sjednána dostatečně určitě na to, aby mohl nahradit projev vůle (tj. zda je sjednána s náležitostmi dle § 1785 OZ2012), anebo nikoliv. V Původním rozhodnutí přitom uzavřel, že z obsahu Smlouvy ve znění dodatku č. 16 nelze dovodit právně vymahatelnou povinnost odpůrce dodatky uzavřít, avšak k tomuto závěru dospěl, neboť ujednání žalobkyně a odpůrce neshledal natolik určitým, aby mohl na jeho základě nahradit projev vůle k uzavření dodatků. V návaznosti na Zrušující rozsudek pak v Napadeném rozhodnutí vycházel z opačného předpokladu, že ujednání ve Smlouvě ve znění dodatku č. 16 jsou natolik určitá,

že povahu smlouvy o smlouvě budoucí dle § 1785 OZ2012 mají. Nezabýval se však otázkou¹, zda lze institut smlouvy o smlouvě budoucí a s tím související potenciál nahrazení projevu vůle v projednávané věci vůbec aplikovat. Zcela totiž opomenul posoudit, zda předmětné ujednání svým obsahem a formou tomuto institutu skutečně odpovídají.

92. Smlouva o smlouvě budoucí je smlouvou tzv. předběžnou; vzniká tím, že se smluvní strany (či jedna z nich) zavážou k uzavření jiné, budoucí smlouvy. Tento institut byl dříve specificky upraven jak v OZ1964 a ObchZ, nyní se úprava uceleně nachází v občanském zákoníku, přičemž tato do značné míry přejímá právě úpravu obsaženou v ObchZ. Ačkoliv jsou povaha a charakter tohoto institutu ve všech uvedených předpisech shodné, v dílčích aspektech se normativní požadavky kladené jednotlivými předpisy na konkrétnost smluvních ujednání lišily a liší.
93. Z ustanovení § 50a odst. 1 OZ1964 se podávalo, že *„[ú]častníci se mohou písemně zavázat, že do dohodnuté doby uzavřou smlouvu; musí se však přitom dohodnout o jejích podstatných náležitostech“*. Podle odstavce druhého předmětného ustanovení platilo, že *„nedojde-li do dohodnuté doby k uzavření smlouvy, lze se do jednoho roku domáhat u soudu, aby prohlášení vůle bylo nahrazeno soudním rozhodnutím. Právo na náhradu škody tím není dotčeno“*.
94. Speciální úprava k OZ1964 pak byla v době uzavření Smlouvy obsažena v ObchZ; podle § 261 odst. 2 předmětného zákona se pak tímto řídily i závazkové vztahy mezi státem nebo samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, jestli se týkaly zabezpečování veřejných potřeb. Samotná Smlouva přitom na přiměřené použití ObchZ výslovně odkazovala, o podřazení ustanovení Smlouvy regulaci obchodního zákoníku tedy nemůže být sporu.
95. Podle § 289 odst. 1 ObchZ *„[s]mlouvou 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“*. V souladu s druhým odstavcem předmětného ustanovení byla vyžadována písemná forma. Podle § 290 ObchZ byla zavázaná strana povinna uzavřít smlouvu bez zbytečného odkladu poté, kdy k tomu byla vyzvána oprávněnou stranou; nesplnění závazku mohlo vyústit v požadavek oprávněné strany, aby obsah smlouvy určil soud nebo osoba určená ve smlouvě, případně se mohla domáhat náhrady škody způsobené porušením závazku uzavřít smlouvu.
96. Z ustanovení § 1785 OZ2012 se podává, že *„[s]mlouvou o smlouvě budoucí se nejméně jedna strana zavazuje uzavřít po vyzvání v ujednané lhůtě, jinak do jednoho roku, budoucí smlouvu, jejíž obsah je ujednáán alespoň obecným způsobem“*. V případě nesplnění povinnosti uzavřít smlouvu může oprávněná osoba rovněž požadovat, aby obsah budoucí smlouvy určil soud nebo osoba určená ve smlouvě.
97. Rozlišení mezi úpravami institutu smlouvy o smlouvě budoucí v nové a původní soukromoprávní regulaci se přitom věnoval Nejvyšší správní soud v Rozsudku NSS, na jehož závěry lze na tomto místě pro větší stručnost v plném rozsahu odkázat.

¹ Zdejší soud samozřejmě neopomíjí skutečnost, že žalovaný byl při vydání Napadeného rozhodnutí vázán závazným právním názorem vysloveným ve Zrušujícím rozsudku, čemuž zjevně přizpůsobil v této části obsah i rozsah odůvodnění. Zrušující rozsudek však byl stejně jako Původní rozhodnutí Rozsudkem NSS zrušen, tj. v projednávané věci nemůže Městský soud v Praze k závěrům vysloveným ve Zrušujícím rozsudku přihlížet a není jimi vázán.

98. Jak bylo výše naznačeno, podstata institutu smlouvy o smlouvě budoucí se nicméně v průběhu času neměnila, smlouva o smlouvě budoucí je smlouvou, z níž vyplývá, zjednodušeně řečeno, povinnost ve stanovené době v budoucnu uzavřít smlouvu jinou. Liší se tedy spíše požadavky, které ten který právní předpis na konkrétnost ujednání o novém smluvním závazkovém vztahu klade.
99. Při výkladu ustanovení § 289 ObchZ Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 11. 1998, sp. zn. 2 Cdon 603/97, uveřejněném pod číslem 27/2022 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek formuloval závěr, podle něhož význam a účel smlouvy o smlouvě budoucí „je chápán ve funkci zachytit v pevné a závazné formě dosaženou dohodu stran o tom, že chtějí uzavřít určitou smlouvu konkrétního typu nebo v základě vymezený inominátní kontrakt, s určitým obsahem“. Tyto závěry Nejvyšší soud zopakoval a rozvedl v rozsudku ze dne 29. 4. 2020, sp. zn. 23 Cdo 4412/2018, s tím, že „[j]e zdůrazňováno, že jejím předmětem proto není ještě konkrétní plnění, když předmětem této smlouvy je „pouze“ závazek uzavřít v určité době příslušnou smlouvu, která bude vlastním podkladem plnění, o něž ve své podstatě účastníkům jde. Smlouva o uzavření budoucí smlouvy je chápána jako samostatný smluvní typ, jehož funkce se projevuje v první, relativně samostatné části kontraktačního procesu“.
100. Poukázat lze rovněž na komentářovou literaturu k institutu smlouvy o smlouvě budoucí: „Proces vzniku smlouvy může být velmi rychlý, řada obchodů však vyžaduje delší kontraktační dobu, a to nejen pro vzájemné vyjednávání, výměnu a sblížování stanovisek kontrahentů, nýbrž často také proto, že sám předmět plnění potřebuje dlouhodobější přípravu technickou, projektovou, organizační a podobně. Přitom za těchto okolností je zřejmé, že budoucí smluvní strany, které vynakládají již v této době někdy značné úsilí a nemalé náklady, chtějí mít určitý právní základ pro to, aby nešlo o úsilí a náklady vynaložené marně. Usilují tedy o zjednání si relativní jistoty, že uvažovaná smlouva bude nakonec uzavřena. (...) Účastníci nemohou z mnoha příčin zatím přistoupit k uzavření definitivní smlouvy, která by již přímo zajišťovala uspokojení jejich potřeb. Příprava na toto budoucí plnění však na základě smlouvy o smlouvě budoucí neděje se již v právním vakuu“ (viz § 289-292 Díl IV Smlouva o uzavření budoucí smlouvy. In: POKORNÁ, Jarmila, Zdeněk KOVAŘÍK, Zdeněk ČÁP aj. *Obchodní zákoník: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-6-15]. ASPI_ID KO513_1991CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X).
101. Na základě výše uvedeného přitom nelze než dospět k závěru, že smlouvou o smlouvě budoucí se smluvní strany zavazují k uzavření určitého smluvního závazkového vztahu v budoucnu, neboť smlouvu nelze z různých okolností uzavřít ihned.
102. V projednávané věci však, jak soud rozvedl a akcentoval shora, Smlouva zavazující žalobkyni i odpůrce ke konkrétním vzájemným povinnostem vznikla již jejím uzavřením v roce 2009. Ačkoliv obsahovala ujednání, která předpokládala, že bude doplňována jednotlivými dodatky (co do specifikace rozsahu povinností), nelze z ní dle názoru Městského soudu v Praze bez dalšího dovodit, že je svou povahou smlouvou o smlouvě budoucí, resp. že obsahuje taková ujednání, která smluvní strany k uzavření budoucí „nové“ smlouvy zavazují. Smluvní strany, jak sám žalovaný na jiných místech Napadeného rozhodnutí, nesjednávaly později nový závazkový právní vztah, nesjednávaly ani, že v budoucnu takový nový vztah sjednají; pouze dodatky, jejichž další uzavírání předvíдалy již ve Smlouvě samotné pro každý rok její platnosti, měnily parametrické nastavení jednotlivých esenciálních vzájemných závazků.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

103. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda a jakým způsobem žalovaný tuto, z pohledu soudu klíčovou okolnost zohlednil. Úvahy, jimiž byl žalovaný při vydání Napadeného rozhodnutí ve svém závěru o sjednání smlouvy o smlouvě budoucí veden, nejsou soudu zřejmé. Byl to přitom právě dílčí závěr o sjednání smlouvy o smlouvě budoucí v dodatku č. 16, podléhající aplikaci ustanovení OZ2012, o něž žalovaný opřel svůj závěr o možnosti nahradit projev vůle smluvních stran svým vlastním rozhodnutím. Za této situace však popsané nedostatky brání soudu, aby se zabýval samotnou podstatou sporu mezi stranami, resp. žalobními námitkami týkajícími se úhrady prokazatelné ztráty.
104. Soud v tomto ohledu postrádá zdůvodnění pro závěr, že smluvní ujednání v dodatku č. 16 stran uzavření dodatku na další rok bylo svou povahou smlouvou o smlouvě budoucí. Vznik nového závazkového právního vztahu v důsledku uzavření dodatků ostatně jak žalovaný, tak žalobkyně vyloučili. Samotnými dodatky (č. 1 až 16) docházelo ve světle shora popsaného pouze ke „změnám“, přesněji řečeno ke specifikaci, jež Smlouva v původním znění předpokládala. Smlouva o smlouvě budoucí má však v návaznosti na výše uvedené své uplatnění především za situace, kdy smluvní strany nemohou z určitých důvodů uzavřít zamýšlenou smlouvu okamžitě a tímto způsobem si ve své podstatě garantují, že k uzavření tzv. hlavní smlouvy v budoucnu dojde. Vzhledem k obsahu Smlouvy se tak aplikace tohoto ustanovení na ujednání stran o pravidelné specifikaci parametrů trvajícího závazku ze Smlouvy dodatky jeví jako nelogická; žalovaný přinejmenším (vyjma zcela obecné a pro danou situaci nepřiléhavé a nijak nerozvedené paušální poznámky o „potřebě rozlišit závazkový právní vztah od jednotlivých závazků z něj vzniklých“) nenabídl žádné relevantní důvody pro takové stanovisko. Nijak nezohlednil, že účelem (Smlouvou předpokládaných) vzestupně číslovaných dodatků ke Smlouvě pak byla toliko konkretizace dílčích parametrů (rozsahu dopravního výkonu, výše částky sloužící k úhradě prokazatelné ztráty) vzájemných již existujících závazků mezi žalobkyní a odpůrcem založených už Smlouvou samotnou.
105. Smlouva přitom bezesporu obsahuje nejen ujednání předpokládající, že bude v průběhu jejího trvání docházet k uzavírání dodatků, ale rovněž ujednání, která řeší situaci, kdy k uzavření dodatku mezi smluvními stranami nedojde. Z žádného ustanovení Smlouvy pak nelze seznat, že by důsledkem neuzavření dodatku měl být zánik Smlouvy. Naopak je zřejmé, že v takovém případě nastupují jiné mechanismy, pomocí kterých lze rozsah povinností žalobkyně a odpůrce určit.
106. S ohledem na znění Smlouvy a právní úpravu účinnou v době jejího uzavření by se pak nabízelo spíše uvažovat o tom, že si smluvní strany ve skutečnosti ujednaly, že určitá část obsahu závazku bude prostřednictvím dodatků ke Smlouvě dodatečně určena. Pro takové ujednání lze ostatně najít právní rámec v § 269 odst. 2 ObchZ, který stanoví, že *„[d]ohoda o určité části smlouvy může být nahrazena dohodou stran o způsobu umožňujícím dodatečné určení obsahu závazku, jestliže tento způsob nezávisí jen na vůli jedné strany. Má-li být chybějící část smlouvy určena soudem nebo určitou osobou, vyžaduje se, aby dohoda měla písemnou formu a platí obdobně § 291“*. Odborná literatura k dotčenému ustanovení uvádí, že obsah smlouvy může být v určitém rozsahu ponechán otevřený, ovšem musí být úplná v tom, že některé části takto „nedotažené“ zůstanou a účastníci mohou určité části smlouvy ponechat na dodatečném určení. K dodatečnému určení pak může dojít např. způsobem, že chybějící obsah smlouvy se odvodí od určitých skutečností, jež nastanou, od vývoje parametrů některých veličin apod. (viz § 269-288 Díl III Některá ustanovení o uzavírání smlouvy. Balabán, Petr; Čáp, Zdeněk; Faldyna, František; Hampel, Petr; Horáček, Tomáš; Hušek,

Jan; Kovařík, Zdeněk; Koziak, Jaromír; Liška, Petr; Marek, Karel; Pohl, Tomáš; Pokorná, Jarmila; Rozehnalová, Naděžda; Tollnerová, Petra; *Obchodní zákoník: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-6-15]. ASPI_ID KO513_1991CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X). V projednávané věci přitom Smlouva v původním znění kromě určení obsahu závazku smluvních stran obsahovala i jeho rozsah. O rozsahu dopravní obslužnosti na každý rok platnosti Smlouvy se pak strany zavázaly, jak bylo výše vyloženo, uzavřít dodatek v souladu s příslušným usnesením Zastupitelstva kraje Vysočina. Způsob dodatečného určení rozsahu závazku tak mezi nimi byl jednoznačně ujednáno.

107. Co však mezi žalobkyní a odpůrcem jednoznačně ujednáno nebylo (nakolik lze na základě poznatků vyplynulých z doposud provedeného dokazování seznat), a to soud považuje pro meritorní posouzení sporu mezi účastníky za zcela zásadní, je, že by snad část smluvního ujednání dle Smlouvy mohla být určena někým jiným – v tomto případě správním orgánem (žalovaným) nebo soudem.
108. Má-li totiž být o zatím chybějícím obsahu smlouvy rozhodnuto soudem, popř. třetí osobou, musí o tom uzavřít účastníci smlouvy písemnou dohodu. To platí i v případě, že smlouva sama žádnou určitou formu nevyžaduje a také bude neformálně uzavřena. Uvedené ustanovení je přitom kogentní povahy. Teprve je-li to takto mezi stranami ujednáno, je nutno postupovat obdobně podle § 291 ObchZ, tedy podle ustanovení o smlouvě o smlouvě budoucí a teprve pak by eventuálně mohlo připadat v úvahu nahrazení obsahu budoucí smlouvy výrokem soudu nebo jiného rozhodujícího orgánu.
109. Jak je tedy zjevné z výše uvedeného, v rovině soukromého práva, konkrétně dle ObchZ, jemuž strany svou Smlouvu i dodatky k ní podřadily a jehož ustanovení by dle shora vyslovených závěrů v obecné rovině připadala v úvahu i pro posouzení sporu z veřejnoprávní smlouvy, by muselo být oprávnění určit obsah závazku soudem, resp. v tomto případě žalovaným coby správním orgánem příslušným k rozhodování sporu z veřejnoprávní smlouvy, výslovně mezi stranami Smlouvy ujednáno.
110. Tak tomu ovšem v nyní posuzovaném případě nade vši pochybnost nebylo. Žalovaný naopak své oprávnění nahradit projev vůle odvozuje právě z domnělého porušení jiného typu smluvního ujednání, konkrétně smlouvy o smlouvě budoucí, jež měla být dle jeho závěrů mezi smluvními stranami za účinnosti OZ2012 sjednána. Na základě uvedeného se však Městský soud v Praze domnívá, že závěr žalovaného je v tomto ohledu předčasný.

Pochybení žalovaného – absence úvah stran pravomoci nahradit projev vůle žalobkyně a odpůrce

111. Městský soud v Praze pak i optikou úvah obsažených v Rozsudku NSS zdůrazňuje, že žalovaný se před vyslovením závěrů, že je v dané věci (ne)možné nahradit projev vůle smluvních stran k uzavření dodatků s ohledem na (ne)určitost ujednání obsažených ve Smlouvě, musí nejprve zabývat tím, jakou povahu má ujednání ve Smlouvě zavazující žalobkyni a odpůrce k uzavření dodatků ke Smlouvě. V tomto ohledu žalovaný musí opětovně posoudit vývoj smluvního vztahu mezi žalobkyní a žalovaným a především reflektovat na skutečnost, že již Smlouva v původním znění předpokládala postupné sjednávání dodatků na celou dobu platnosti Smlouvy, jakož i skutečnost, že samotný závazek se v průběhu trvání smluvního vztahu nijak nezměnil.
112. Pokud tedy žalovaný uzavřel, že povinnost smluvních stran uzavřít dodatek „na další rok“ trvání Smlouvy (tj. Dodatek na rok 2019) mohla vzniknout teprve k okamžiku uzavření dodatku č. 16, ačkoliv je z obsahu správního spisu zjevné, že Smlouva s postupným uzavíráním dodatků na jednotlivé roky po dobu trvání platnosti Smlouvy počítala od

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

samotného počátku, přičemž její platnost byla sjednána na dobu určitou, a pokud na závěru o sjednání smlouvy o smlouvě budoucí za účinnosti OZ2012 založil svou pravomoc a působnost nahradit projev vůle smluvních stran svým vlastním rozhodnutím, dopustil se dle názoru Městského soudu v Praze pochybení, neboť jeho skutkové poznatky, jež vyústily v navazující právní závěry, neodpovídají skutkovým zjištěním podávajícím se ze spisového materiálu, jak je soud vyložil výše.

Závěr

113. Městský soud v Praze přitom zvažoval, zda popsaná pochybení žalovaného musí vyústit ve zrušení Napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, nebo zda se jedná o vady, které nebrání věcnému přezkumu Napadeného rozhodnutí v kontextu námitek vznesených žalobkyní.
114. Nemohl v tomto kontextu přehlédnout, že žalovaný v souladu s výše uvedeným nesrozumitelně a do značné míry (bez bližšího uvedení důvodů pro takový závěr) vnitřně inkonzistentně trval na jedné straně na tom, že mezi stranami docházelo toliko ke kumulativní novaci v rámci existujícího a trvajících smluvního závazkového vztahu, aby současně na straně druhé uzavřel o „vzniku nového závazku“ sjednat budoucí smlouvu, kterou však nemělo dojít k založení nového závazkového vztahu, nýbrž toliko ke Smlouvou předpokládanému parametrickému nastavení a specifikaci rozsahu již Smlouvou samotnou zakotvených závazků pro další rok platnosti Smlouvy. Jak soud rozvedl výše, zcela přitom pominul ostatní ujednání obsažená ve Smlouvě, tedy především fakt, že Smlouva pro případ, že nedojde k uzavření dodatku ke Smlouvě na příslušné období, obsahuje mechanismy, na základě kterých smluvní strany mohou a mají postupovat.
115. Rovněž se pak ani podrobněji nezabýval úvahou, co vlastně má být obsahem závazku, k jehož uzavření nahradil projev vůle smluvních stran. Považoval-li totiž závazek (žalobkyně zajistit dopravní obslužnost a odpůrce hradit prokazatelnou ztrátu) ze Smlouvy v původním znění za trvalý, městskému soudu není z Napadeného rozhodnutí zřejmé, jaká „budoucí smlouva“ měla být dle žalovaného mezi smluvními stranami uzavřena a co přesně mělo být jejím obsahem.
116. Vycházejí z těchto dílem chybných, dílem nedostatečných a dílem rozporných úvah, dospěl žalovaný k závěru o aplikovatelnosti ustanovení OZ2012, ač strany podřadily svá ujednání ustanovením ObchZ, aniž přitom vysvětlil, z jakého důvodu (pokud snad takový závěr implicitně učinil) není na místě interpretovat jejich projev vůle metodami obvyklými pro takové situace.
117. Žalovaný nadto nevysvětlil, z jakého důvodu lze dle jeho názoru ujednání ve Smlouvě týkající se uzavírání dodatků označit za materiálně odpovídající institutu smlouvy o smlouvě budoucí. Nezabýval se, přinejmenším to není z odůvodnění Napadeného rozhodnutí zjevné, ani možnosti, že se o smlouvu o smlouvě budoucí ve skutečnosti vůbec nejedná, ale bez dalšího vycházel z premisy, že v projednávané věci je ujednání smluvních stran třeba subsumovat pod předmětné hmotněprávní ustanovení, o něž pak opřel i svou kompetenci ve věci vydat Napadené rozhodnutí, kterým nahradil projev vůle smluvních stran. V tomto ohledu přitom žalovaný kromě jiného opomněl posoudit, zda strany ve skutečnosti nesjednaly jiný typ ujednání předpokládaný ObchZ, jež však pro případ, má-li dojít k určení obsahu závazku soudem (v tomto případě správním orgánem) vyžaduje, aby si to strany předem výslovně písemně sjednaly.

118. Městský soud v Praze proto dospěl k závěru, že kromě toho, že žalovaný vycházel ze skutkového stavu, který nemá oporu v obsahu správního spisu, resp. je s tímto ve shora popsaném rozsahu v přímém rozporu, což nutně ústí v pochybnosti ohledně volby rozhodné soukromoprávní úpravy (občanského zákoníku), se rovněž v důsledku dostatečně nezabýval okolnostmi rozhodnými pro závěr o (ne)existenci jeho oprávnění nahradit projev vůle smluvních stran k uzavření Dodatku na rok 2018 a Dodatku na rok 2019.
119. Tímto postupem žalovaný dle názoru Městského soudu v Praze zatížil své rozhodnutí vadami dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., které bránily věcnému posouzení žalobní argumentace.
120. Dle názoru zdejšího soudu se přitom nejedná o debatu čistě akademickou a pro posouzení sporu mezi účastníky nepodstatnou; právě naopak – žalovaný autoritativně určil obsah Dodatku na rok 2018 a především Dodatku na rok 2019, a to zcela zjevně v rozporu s vůlí jedné ze smluvních stran (žalobkyně). Žalobkyně přitom v podané žalobě uvedla, že jí žalovaný fakticky uložil *„povinnost poskytovat službu obecného hospodářského zájmu za výrazně podnákladové ceny, a tedy ji „odsoudil“ k finanční likvidaci“*. Určením rozsahu závazku mezi smluvními stranami na určité období přitom zcela nepochybně zasáhl do práv a povinností smluvních stran, když v souvislosti s případným neplněním takto uložených povinností mohou žalobkyně či odpůrce požadovat případnou náhradu škody. Je přitom na samotných stranách Smlouvy, aby si mezi sebou dílčí podmínky závazku vyjasnily, přičemž v případě, že ke shodě nedojde, Smlouva předpokládá prozatímní řešení a obsahuje možnosti ukončení smluvního vztahu.
121. Pominout pak nelze ani skutečnost, že v projednávané věci si žalovaný osobuje pravomoc nahradit projev vůle obou účastníků smluvního vztahu, tj. nejen žalobkyně, ale i odpůrce jakožto územního samosprávného celku. Jak přitom v shora připomínaném rozsudku čj. 4 As 65/2018 - 85 konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, musí orgán rozhodující spor z veřejnoprávní smlouvy respektovat právo územního samosprávného celku na samosprávu. Doplnil, že *„[k]onkrétní výrokové možnosti se pak budou odvíjet od konkrétní právní úpravy a nelze je dopředu vypočítat“*, a připomněl, že v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy *„[s]tát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“*. Napadené rozhodnutí se přitom nepochybně týká věci spadající do samostatné působnosti odpůrce. I z tohoto důvodu považuje Městský soud v Praze za nezbytné, aby žalovaný přesvědčivě vysvětlil, na základě jakých skutečností (jakých ujednání Smlouvy, ustanovení právního předpisu) k závěru o možnosti nahradit projev vůle smluvních stran dospěl.
122. Za této situace přitom dle názoru Městského soudu v Praze skutečně nelze Napadené rozhodnutí meritorně přezkoumat a přistoupit k posouzení jádra sporu mezi účastníky, tedy otázky úhrady prokazatelné ztráty. Soud přitom zdůrazňuje, že popsané nedostatky nespadají do množiny případů, v nichž by snad soud mohl takové vady rozhodnutí správního orgánu překlénout a doplnit vlastní argumentací. Ve své podstatě by totiž úvahu žalovaného musel zcela nahradit a jako první v pořadí uvážít o otázkách klíčových pro možné vyústění sporu mezi žalobkyní a odpůrcem, včetně tak zásadní věci, jakou je pravomoc a působnost žalovaného rozhodnout o nahrazení projevu vůle smluvních stran. Zcela by přitom tímto postupem překročil rozsah oprávnění, jež v rámci přezkumu Napadeného rozhodnutí správním soudům náleží. Efektivně by zároveň žalobkyni i osobám zúčastněným na řízení upřel možnost podrobit tyto závěry kritice v rámci dvoustupňové soustavy správního soudnictví.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

123. Pro úplnost pak Městský soud v Praze doplňuje, že nepřehlédl stanovisko žalovaného, že co se týče relevantnosti aplikované právní úpravy, tato vůbec nebyla předmětem sporu účastníků. Městský soud v Praze však v tomto ohledu musel zohlednit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007 - 87. V dotčeném usnesení rozšířený senát konstatoval, že *„[s]oud ve správním soudnictví vždy v posuzované věci zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která na věc byla použita, na věc skutečně dopadají. Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž“*. V projednávané věci přitom žalovaný nahradil projev vůle smluvních stran k uzavření dodatků ke Smlouvě, a to na základě aplikace ustanovení § 1785 občanského zákoníku. Jak však bylo vyloženo výše, skutková zjištění, o něž žalovaný opřel závěr o aplikaci předmětné právní úpravy (resp. důvody, jež žalovaný v tomto ohledu uvedl), jsou v rozporu se skutkovými poznatky, které se podávají z obsahu správního spisu, a závěry žalovaného trpí výše popsány vadami, pro které je prozatím nebylo možno přezkoumat více, než soud mohl výše učinit. S ohledem na shora uvedené totiž nelze, ve světle naposledy připomenutých závěrů rozšířeného senátu, vyloučit, že žalovaný ve skutečnosti vůbec není oprávněn projev vůle smluvních stran nahradit.
124. S ohledem na výše uvedené se pak zdejší soud věcným přezkumem Napadeného rozhodnutí na půdorysu uplatněných žalobních námitek nemohl v úplnosti zabývat. Posouzení námitek žalobkyně, v rámci kterých brojila především proti způsobu, jakým žalovaný konstruoval způsob náhrady prokazatelné ztráty v Dodatku na rok 2019, soud shledal předčasným. Ze stejného důvodu pak neprováděl dokazování (nenařizoval za tím účelem ústní jednání) důkazními prostředky, jež byly stranami navrhovány nad rámec obsahu správního spisu, neboť se věcným posouzením otázek, k nimž byly důkazní návrhy uplatněny, nezabýval.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

125. Na základě shora uvedených skutečností soud Napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1, odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení zohlední žalovaný závěry vyslovené soudem výše v bodech 79 –119 tohoto rozsudku a v souladu s výše uvedeným po zodpovězení všech výše vytyčených otázek opětovně posoudí, zda a na základě jakého ustanovení kterého právního předpisu je na daném skutkovém a právním půdorysu nadán pravomocí a kompetencí nahradit svým rozhodnutím projev vůle smluvních stran dané veřejnoprávní smlouvy. V tomto ohledu se žalovaný musí nejprve důsledně zabývat jak obsahem Smlouvy v původním znění (a případnými relevantními změnami provedenými dodatky č. 1 – 15), jakož i obsahem Smlouvy ve znění dodatku č. 16, a hodnotit ustanovení Smlouvy a povinnosti z ní vyplývající v jejich vzájemném kontextu, s přihlédnutím ke všem závěrům, které soud k těmto otázkám výše vyslovil.
126. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Tím je sice v nyní projednávané věci žalobkyně, neboť ačkoliv se její argumentace mívá důvody, pro které zdejší soud Napadené rozhodnutí zrušil, z procesního hlediska měla ve věci plný

úspěch. Při úvaze nad výší náhrady nákladů řízení Městský soud v Praze zohlednil závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 9. 8. 2022, čj. 4 As 493/2019 - 29, tj. že v případě procesní úspěšnosti náleží účastníkovi úplná náhrada nákladů řízení, a tedy i náhrada za náklady spojené s podáním návrhu na vydání předběžného opatření, byť s tímto návrhem nebyl úspěšný. Doplnil, že pro posouzení úspěšnosti je totiž rozhodný celkový výsledek věci samé, a nikoliv obsah v mezidobí soudem vydaných dočasných rozhodnutí. Náklady žalobkyně tak tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání předběžného opatření) a dále odměna advokáta, který ji v řízení zastupoval, za 6 úkonů právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) tedy (1) převzetí právního zastoupení, (2) podání žaloby, (3) návrh na vydání předběžného opatření včetně doplnění argumentace k podanému návrhu, (4) sdělení žalobkyně k právnímu rámci aplikovanému správním orgánem, (5) sdělení žalobkyně v řízení ze dne 18. 4. 2023 a (6) replika žalobkyně k vyjádření žalovaného. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($6 \times 3\,100 = 18\,600$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($6 \times 300 = 1\,800$). Odměna advokáta tak činila 20 400 Kč, zvýšená o DPH ve výši 21 %, neboť advokát prokázal soudu, že je plátcem DPH, tedy 24 684 Kč. Spolu se soudním poplatkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 28 684 Kč.

127. Výroky III a IV o náhradě nákladů řízení jsou odůvodněny ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s., podle kterého má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení 1 ani osobě zúčastněné na řízení 2 žádné povinnosti uloženy nebyly a ze správního ani soudního spisu soud neshledal žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by jim bylo možné náhradu nákladů řízení přiznat. Soud proto vyslovil, že osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení nemají.

Poučení:

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

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 15. června 2023

Mgr. Martin Lachmann v. r.

předseda senátu