



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
zastoupená 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
zastoupen Mgr. Petrem Sikorou, advokátem
sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, 120 00 Praha 2
2. Ing. David Jánošík, insolvenční správce žalobkyně, IČO: 62509870
sídlem Gočárova 1105/36, 500 02 Hradec Králové
zastoupen Mgr. Ivo Suchomelem, advokátem
sídlem Durychova 101/66, 142 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2022, č. j. MV-119590-51/ODK-2021,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský soud v Praze se v této věci zabýval sporem z veřejnoprávní smlouvy mezi žalobkyní a Krajem Vysočina (**Kraj**). Žalobkyně je dopravní společnost, která pro Kraj poskytovala veřejnou drážní dopravu. Návrhem ze dne 23. 7. 2021 se u žalovaného domáhala, aby jí ve sporném řízení přiznal částku 1 395 486 Kč s příslušenstvím z titulu neuhrazené části splatných záloh vycházejících ze smluvního vztahu o zajištění dopravní obslužnosti.
2. Soud rekapituluje, že žalobkyně uzavřela s Krajem jako objednatelem již dne 19. 10. 2009 smlouvu o závazku veřejné služby v drážní dopravě (**Smlouva**). Ta byla následně upravena několika dodatky, jež upravovaly přesný rozsah dopravního výkonu a výši úhrady prokazatelné ztráty na konkrétní rok. Počínaje rokem 2018 se strany na znění dodatků nedohodly, přesný rozsah a zejména výše náhrady prokazatelné ztráty proto nebyly upraveny. Žalobkyně se následně ve sporném řízení u žalovaného domáhala nahrazení projevů vůle, pokud jde o uzavření provozních dodatků, či náhrady škody za neuhrazení prokazatelné ztráty za rok 2018. V těchto věcech již zdejší soud rozhodoval (v podrobnostech viz dále).
3. Vedle toho strany uzavřely „provizorní“ dodatek č. 17, jenž upravoval jejich vztahy pro případ neuzavření standardních provozních dodatků. Dodatek upravoval hrazení pravidelných záloh Krajem žalobkyni a také způsob vypořádání stran. Za období roku 2020 a I. a II. čtvrtletí 2021 dospěla žalobkyně k závěru, že jí Kraj hradil v rozporu se Smlouvou a tímto dodatkem nižší zálohy, než na jaké měla nárok. Domáhala se proto úhrady dlužného rozdílu.

II. Napadené rozhodnutí

4. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný tento návrh zamítl, neboť dospěl k závěru, že požadavek na zaplacení částky z titulu dlužných záloh není důvodný. V rámci rozsáhlého odůvodnění se věnoval různým aspektům případu spojeným se složitým vývojem smluvních vztahů mezi žalobkyní a Krajem. Uvedl, že dosavadní smlouva, jakož i na ni navazující dodatky, jsou souladné s veřejnoprávními předpisy, kterými se vztah účastníků řídí, zejména zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách, v rozhodném znění (**zákon o drahách**), vyhláškou č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy (**vyhláška č. 241/2005**) a nařízením Rady (EHS) č. 1191/1969, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (**nařízení č. 1191/69**). Ani zastropování úhrady prokazatelné ztráty ve smlouvě není v rozporu s právními předpisy. Právní předpisy nebrání tomu, aby smlouva obsahovala limity úhrady skutečné prokazatelné ztráty (skutečně vynaložených nákladů) dopravce ze strany Kraje. Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně Smlouvu dobrovolně uzavřela na základě svého svobodného podnikatelského uvážení. Neshledal proto důvod pro zahájení přezkumného řízení podle § 165 správního řádu.
5. Účastníci nadto pro roky 2020 a 2021 neuzavřeli jimi předpokládané provozní dodatky ke smlouvě, kterými by stanovili přesné podmínky plnění závazku veřejné služby (tj. rozsah dopravního výkonu a výši úhrady prokazatelné ztráty). Smluvní závazek veřejné služby mezi účastníky řízení v letech 2020 a 2021 tak formálně nevznikl a žalobkyně zabezpečovala

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

dopravní obslužnost na území Kraje mimo smluvní závazek veřejné služby. Proto nemá nárok na úhradu prokazatelné ztráty ve smyslu § 39a odst. 1 zákona o drahách. Žalobkyni v souvislosti s dopravními výkony v letech 2020 a 2021 vznikl podle smlouvy jedině nárok na úhradu záloh a jejich vyúčtování. Doplnil, že nárok na vypořádání nelze zaměňovat s nárokem dopravce na úhradu prokazatelné ztráty.

6. Námitky žalobkyně, že nebylo možné provést vyúčtování záloh na období, na které nebyl stranami uzavřen dodatek, jsou proto dle žalovaného zcela nepřiléhavé. Strany se provizorním dodatkem dohodly nejenom na hrazení záloh a způsobu určení jejich výše, ale i na mechanismu vyúčtování takto zaplacených záloh. Nedůvodná je proto i argumentace, že vyúčtování Kraje by muselo zohledňovat nárok žalobkyně na úhradu celé prokazatelné ztráty (ve smyslu dopravcem vykázaných skutečně vynaložených nákladů), neboť smluvní strany si ujednaly pevné částky, kterými „zastropovaly“ výši úhrady ztráty. Kraj za rok 2020 za I. a II. čtvrtletí roku 2021 provedl vyúčtování, které vycházelo z tehdy posledního provozního dodatku č. 16 pro rok 2018.
7. Žalovaný přitom zdůraznil, že období, které je předmětem sporu, již bylo „odježděno“ (dopravní služby byly poskytnuty) a je tedy znám skutečný rozsah těchto poskytnutých služeb a skutečná výše zaplacených záloh. Zálohy již rovněž byly vyúčtovány, proto není možné se domáhat údajně nezaplacené části záloh. Nárok na úhradu nedoplatku záloh (i pokud by v minulosti dluh na zálohách vznikl) by totiž musel zaniknout nejpozději s vyúčtováním. Vzhledem k tomu, že z vyúčtování vyplynul přeplatek na Krajem uhrazených zálohách, nemůže mít žalobkyně nárok na úhradu nedoplatku. Námitky, které směřovaly proti věcné a formální správnosti vyúčtování, přitom neobstály. Žalovaný dodal, že i pokud by byl dopravní výkon vynásoben inflačně navýšenou smluvní sazbou dle posledního provozního dodatku č. 19 pro rok 2019 (stanoveného žalovaným v jiném řízení; viz dále), výsledná podoba vyúčtování by stále vykazovala přeplatek na zálohách. Žalobkyni konečně v souvislosti s takto poskytnutými dopravními službami nemohl vzniknout ani nárok na vydání „bezdůvodného obohacení“, neboť zabezpečování dopravní obslužnosti i bez provozního dodatku je smlouvou výslovně předvídáno.

III. Žaloba

8. Žalobkyně v podané žalobě požadovala zrušení napadeného rozhodnutí. Předně podotkla, že mezi ní a Krajem existuje spor o výklad a legálnost některých ustanovení Smlouvy, zejména pro rozpor s § 39a zákona o drahách. S ohledem na to, že provoz vlakové dopravy pro ni začal být ztrátový, odmítla se podřídit provozním dodatkům navrhovaným Krajem a podala k žalovanému několik návrhů na nahrazení projevu vůle Kraje. Na tam uvedenou argumentaci též odkázala. Dodala, že závěrům žalovaného vždy bylo společné, že stejně jako Kraj preferoval znění smlouvy před jakýmkoliv jiným aktem. Proto bylo pro žalobkyni překvapující, když v nynější věci podle uzavřené smlouvy Kraj nepostupoval a nehradil jí řádné zálohy.
9. Zdůraznila, že tyto zálohy měly být placeny právě pro případ, pokud nedojde k uzavření dodatku. Kraj namísto toho reagoval tak, že zálohy poté rovnou vyúčtoval, vycházeje z částky na úrovni roku 2018. Žalobkyně takový postup označila za vydírání, neboť ji nehrazením stanovené výše záloh a nevýhodným vyúčtováním fakticky nutil uzavřít pro ni nevýhodný dodatek. Žalovaný podle ní dospěl *k pozoruhodným závěrům*: že doprava v roce 2020 a I. a II. čtvrtletí 2021 byla provozována mimo závazek veřejné služby z důvodu, že nebyly uzavřeny provozní dodatky (aby Kraj nemusel hradit skutečnou provozní ztrátu); že porušení

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

povinnosti hradit zálohy nevádí, jelikož ty již byly vyúčtovány; a že vyúčtování lze provést podle smlouvy dle předchozích let, přestože se dle ní nejedná.

10. Konkrétněji namítla, že žalovaný chtěl od počátku věc pojmout jako vyúčtování už provedených služeb. Poté, co žalobkyně v průběhu řízení takový postup odmítla, stejně k tomuto dospěl výkladem smlouvy. Opíral-li se přitom žalovaný o znění jejího čl. VI. odst. 6 ve znění dodatku č. 17, z něhož dovozoval, že strany chtěly vyúčtovat i bez placení záloh a zejména získat úhradou částku jako v předchozích letech, tento argument dostatečně nezdůvodnil, předmětné ustanovení vykládal zcela jednostranně. Dodatek č. 17 totiž podle žalobkyně jednoznačně stanovil povinnost hradit zálohy, bez nichž si vlakovou dopravu nelze představit.
11. Žalovaný dle žalobkyně nezdůvodnil, jak se mělo účtovat, a ani to, proč se má použít sazba pro předchozí roky. V této souvislosti ani nevysvětlil rozpor s čl. V. odst. 3 smlouvy, dle něhož je pro každý rok nutné vypočítat finanční prostředky k úhradě ztráty. Žalovaný si nadto protiřečí, pokud na straně jedné tvrdí, že žalobkyně služby neposkytovala v režimu závazku veřejné služby, na straně druhé však uzavřená smlouva i tak funguje jako smlouva o vypořádání a je nutné dle ní postupovat.

Žalovaný jakoukoliv mezeru vykládá vždy v neprospěch žalobkyně, přestože Kraj je nepoměrně větším ekonomickým subjektem a přestože to byl on, kdo sporné pojmy použil jako první (měly by mu jít k tíži).

IV. Vyjádření žalovaného a další podání stran

12. Žalovaný ve **vyjádření k žalobě** především akcentoval, že z textu žaloby nebylo možné identifikovat konkrétní žalobní námitky. Žalobkyně pouze vlastními slovy rekapitulovala přístup žalovaného k řešení sporu a závěry, které vyplynuly z napadeného rozhodnutí; žaloba ovšem postrádá argumentaci, k níž by se žalovaný mohl vyjádřit.
13. K významu dodatku č. 17 žalovaný uvedl, že sám v napadeném rozhodnutí (bod 263) poukázal na to, že tento dodatek má specifický účel a představuje „prozatímní řešení“, podle kterého mají být Krajem hrazeny zálohy ve stanovené výši, které podléhají zúčtování. K tvrzení, že není zřejmé, z čeho žalovaný dovozoval, jak se má vyúčtovat, resp. že se má použít „sazba“ pro předchozí roky, uvedl, že s touto námitkou se již v napadeném rozhodnutí vypořádal (body 280. až 283.). Žalovaný též na několika místech napadeného rozhodnutí rozebírá konkrétní ujednání stran ve smlouvě (zejména šlo o výklad čl. IV. odst. 6 ve znění „provizorního“ dodatku č. 17), ze kterých plyne dohoda stran o použití dosavadní smluvní sazby i pro další roky, dokud se strany nedohodnou v „provozním“ dodatku pro konkrétní rok jinak. Pokud žalobkyně výklad žalovaného zpochybňuje, sama neuvádí vlastní interpretaci dotčených ujednání. Jiná ustanovení, která měl žalovaný též pominout, žalobkyně vůbec nespecifikovala.
14. Ve **sdělení ze dne 18. 4. 2023** žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 31. 3. 2023, č. j. 5 As 1/2022 - 125, jenž se týkal jednoho z jejích návrhů na nahrazení projevů vůle, a v návaznosti na závěry NSS, že je nutné posoudit znění původní smlouvy a určit, jakou právní úpravou se řídí, zaslala soudu kompletní smluvní dokumentaci, vč. dodatků. K podstatné 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. Počínaje dodatkem č. 4 pak

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

docházelo vždy při uzavírání dodatku 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. V každém případě, ať už by se závazek řídil starou, či novou právní úpravou, platí, že není možné platně sjednat ztrátové poskytování veřejné dopravy. Žalobkyně odkázala na sdělení Evropské komise o výkladových pokynech pro nařízení (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici č. 2014/C 92/01 (**sdělení EK**) a vlastní nařízení (**nařízení 1370/2007**)

15. V **reakci z 9. 5. 2023** žalovaný uvedl, že citovaný rozsudek NSS dopadá i na nynější věc, přičemž vytknuté vady spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a jeho právním posouzení již nejsou přítomny. Dle jeho názoru se již podrobně zabýval vývojem smluvního vztahu mezi účastníky řízení, zabýval se rozбором 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. Závěry NSS tak nemohou vést k automatickému zrušení napadeného rozhodnutí.
16. Žalobkyně zaslala soudu ještě rozsáhlou **repliku ze dne 24. 5. 2023**. Zdůraznila, že svou žalobou brojila proti nesprávnému výkladu smlouvy, nerozumí přitom postoji žalovaného, který označil žalobní námitky za nekonkrétní, načež se k nim vyjadřoval. Podle žalobkyně žalovaný ve vyjádření nedostatečně reflektoval jí odkazovanou otázku nedovolené veřejné podpory a rozpor s komunitárním právem, jenž vyplýval ze žaloby i paralelních řízení, na která sám žalovaný odkazuje. Není jí zřejmé, jak dále ještě měla tuto argumentaci rozvést. Upozornila, že právní akty Evropské komise (**EK**), stejně jako české právo neumožňují nehradit platby za závazek veřejné služby v konkrétní výši, což vychází nejen z § 39a zákona o dráhách, ale také z rozhodnutí N 495/2007 a také rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg*. Připomněla, že způsob vyúčtování a úhrady za závazek veřejné služby podléhá konkrétním rozhodnutím EK, která jsou závazná. Vyúčtování, které provedl Kraj, pravidlům stanoveným v těchto rozhodnutích odporuje.
17. Dále žalobkyně namítala, že způsob vyúčtování také zcela popírá Smlouvu o zajištění stabilního financování regionální železniční osobní dopravy (která byla uzavřena pro roky 2010-2019 a poté znovu pro léta 2020-2034), podle níž mají být z rozpočtů Krajů hrazeny na závazek veřejné služby určitým způsobem stanovené částky, což vyúčtování Kraje ignoruje (jedná se o veřejnoprávní smlouvu uzavřenou na základě usnesení vlády (pro tzv. Memorandum I šlo o usnesení č. 1132/2009 a č. 1350/2009, pro Memorandum II pak o Usnesení č. 191/2016 a č. 645/2016), přičemž aktuálně má tato veřejnoprávní smlouva svůj podklad v části III materiálu čj. 903/16).
18. K dodatku č. 17 žalobkyně dodala, že výklad žalovaného v podstatě znamená, že se vzdala všech svých práv, o nichž dlouhodobě vede s Krajem spor. Žalobkyně se po celou dobu domáhala dohody o hrazení záloh jako *prozatímního* ujednání, které mělo zajistit, že nebude přerušen provoz, než bude dohodnuta odpovídající sazba na jednotlivé roky; stěží by si dohodla, že její výkony budou vyúčtovány dosavadní sazbou na rok 2018 (tedy sazbou, která není nejen zvýšena o inflaci, ale která nedostačovala na pokrytí nákladů ani pro provoz zmíněného roku 2018). Žalobkyně přitom poskytla žalovanému mnoho návodů na rozumné uspořádání vztahů a výklad smlouvy mezi účastníky správního sporu. Na několika místech repliky doplnila, že vyúčtování, na němž žalovaný své závěry postavil, mělo proběhnout podle vyhlášky č. 241/2005, což se nestalo. Pokud není stanoven objem dopravního výkonu ani podíl úplné úhrady, není možné provést vyúčtování „sazbou“ (která takto nemohla vůbec vzniknout), ale je nutné provést vyúčtování v souladu s vyhláškou.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

19. Kraj, který uplatnil práva osoby zúčastněné na řízení, se ve svém **vyjádření ze dne 24. 4. 2023**, ztotožnil s vyjádřením žalovaného k žalobě a navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Doplnil informaci o úpadku žalobkyně a kladl otázku, kdo byl za žalobkyni oprávněn podat žalobu.
20. Již dříve soud o probíhající řízení vyrozuměl původní insolvenční správkyni žalobkyně JUDr. Urbanovou, jež uplatnila práva osoby zúčastněné na řízení; k věci se nijak nevyjádřila. Posléze soud z insolvenčního rejstříku zjistil, že došlo ke změně insolvenčního správce, kterým se stal Ing. Jánošík. Také toho soud vyrozuměl o řízení a rovněž Ing. Jánošík uplatnil práva osoby zúčastněné na řízení. K věci pak ve **vyjádření ze dne 17. 7. 2023** toliko uvedl že jeho zájmy jsou shodné se zájmy žalobkyně, soudu dal na zvážení postup dle § 263 a 264 insolvenčního zákona. Vzhledem k tomu, že JUDr. Urbanová posléze nereagovala na přípis soudu, zda a jak je nadále jako původní insolvenční správkyně dotčena, a jelikož soud sám takové dotčení nadále neshledal, rozhodl ještě o tom, že JUDr. Urbanová není osobou zúčastněnou na řízení.

V. Průběh ústního jednání

21. Na ústním jednání konaném dne 6. 11. 2023 strany především setrvaly na argumentaci rekapitulované shora. Žalobkyně blíže předestřela vývoj jejích vztahů s Krajem, zdůraznila svůj postoj k (ne)možnosti legálního sjednání náhrady za poskytnutou dopravu v nižší, než reálné, resp. předpisy garantované výši; pozornost však sama upřela na otázku hrazení záloh a možnost jejich vyúčtování, a to v sazbě roku 2018, na čemž se strany dle ní nikdy neshodly. Žalovaným zvolená interpretace smlouvy vede k rozporu s § 39a zákona o drahách.
22. Žalovaný rovněž poukázal na předmět tohoto řízení. Upozornil, že žalobkyni vyzýval k upřesnění toho, čeho se domáhá, ta ovšem trvala na nároku na úhradu záloh – proto rozhodoval jen o takto úzkém předmětu řízení a k dalším otázkám, jako výši prokazatelné ztráty, se vyjadřoval jen nad rámec. Zástupce Kraje rovněž zdůraznil, že žalobkyně se v tomto řízení domáhá pouze úhrady záloh, které ovšem byly vyúčtovány. Poukázal i na to, že žalobkyně později pozbyla oprávnění k provozování drážní dopravy na dotčené trati, Smlouva tak již nyní rovněž zanikla.
23. K dotazu soudu, zda se žalobkyně domáhala za předmětné období i náhrady skutečné ztráty, jež jí měla vzniknout (nejen doplatku záloh), žalobkyně uvedla, že jako každý rok výnosy i náklady Kraje řádně vyúčtovala, posléze se již však domáhala jen doplatku záloh. Vedle toho však také uvedla, že se nyní návrhem u žalovaného od Kraje domáhá náhrady škody ve výši cca 160 mil. Kč, která spočívá v nehrzení reálných nákladů na provoz veřejné drážní dopravy, vč. předmětných let 2020 a 2021 (poukázala i na jiné řízení, které se vede u EK).
24. Nad rámec obsahu správního spisu, jímž se dle ustálené praxe správních soudů samostatně nedokazuje, soud dokazování neprováděl. Nedokazoval tak předloženými usneseními vlády č. 191/2016 a č. 645/2016 a přílohou č. 3 k materiálu vlády 903/16, které se všechny vztahují k otázce spolufinancování veřejné drážní dopravy ze státního rozpočtu. Neprováděl ani rozhodnutí EK N 495/2007 a N 409/2008 a dopis (sdělení) z 19. 7. 2022 jménem A.-I. Valean, komisařky pro dopravu, který se vyjadřoval k obecné závaznosti těchto rozhodnutí. Stejně tak neprováděl k důkazu při jednání žalobkyni předložená sdělení EK [Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu č. 2012/C 8/02, a Rámec Evropské unie

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2011), č. 2012/C 8/03] a pravidly Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) – Stručným průvodcem problematikou veřejné podpory. Pomine-li soud, že sdělení EK jsou veřejně dostupná a mají povahu *quasi* právních předpisů (jsou součástí unijního práva), především platí, že všechny uvedené podklady se přímo netýkají předmětu nynějšího řízení; zčásti nadto souvisí s pozdě uplatněnými žalobními námitkami (v podrobnostech srov. níže).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

25. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
26. Úvodem soud k poznámce Kraje týkající se insolvenčního řízení se žalobkyní pro pořádek zdůrazňuje, že pro možnost domáhat se ochrany veřejných subjektivních práv je vedení insolvenčního řízení v podstatě irelevantní. Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017 - 121, č. 3767/2018 Sb. NSS, uzavřel, že žalobu ve správním soudnictví může podat jak sám dotčený subjekt, tak insolvenční správce, jako subjekt se samostatným procesním postavením, pokud se žaloba týká majetkové podstaty takového subjektu (to, že je vedeno insolvenční řízení, tedy nemá vliv na soudní řízení ve správním soudnictví). Dotčenému subjektu přitom svědčí aktivní legitimace i v případě, že došlo k prohlášení konkurzu (rozsudky NSS ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 Afs 187/2017 - 35, nebo ze dne 9. 1. 2019, č. j. 4 Afs 332/2018 - 27). Soud tak neshledal ani důvod pro postup dle § 263 a 264, jak navrhl insolvenční správce žalobkyně, k čemuž dodává, že i v ostatních souvisejících řízeních, z nichž jedno se rovněž týkalo peněžitých nároků (srov. níže), také bez dalšího přistoupil k rozhodnutí ve věci.
27. Dále soud pro přehlednost připomíná související případy, jimiž se dříve zabýval. Žalovaný totiž již v roce 2019 rozhodl k návrhu žalobkyně a později i Kraje ohledně provozního dodatku pro konec roku 2018 a rok 2019 o tom, že projev vůle žádné ze stran nenahrazuje. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 23. 11. 2021, č. j. 11 A 126/2019 - 97. Rovněž NSS poté setrval na zrušení správního rozhodnutí, zrušil však i rozsudek zdejšího soudu a jeho nosné závěry významně korigoval (rozsudek ze dne 31. 3. 2023, č. j. 5 As 1/2022 - 125). Zdůraznil nutnost hodnotit smlouvu a vznik závazku (vč. otázky, jakou úpravou se závazek řídí) jak podle původního znění, tak i znění všech dodatků. Rozhodnutím ze dne 31. 5. 2022, č. j. MV-1457-99/ODK-2019, žalovaný následně vyhověl návrhu žalobkyně a Kraje, aby nahradil projev jejich vůle k uzavření dodatku č. 18 (pozn. původně číslované jako dodatek č. 17, v mezidobí byl však uzavřen provizorní dodatek č. 17) pro konec roku 2018 a (proti)návrhu Kraje Vysočina, aby nahradil projev vůle žalobkyně k uzavření dodatku č. 19 v jím navrhovaném znění pro rok 2019 (návrh žalobkyně v této části zamítl).
28. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 15. 6. 2023, č. j. 18 A 56/2022 - 177. Soud v tomto rozsudku potvrdil, že Smlouva je veřejnoprávní smlouvou s tím, že závazek skutečně vznikl již v roce 2009; později byly dodatky měněny pouze dílčí (kvantitativní) parametry, obsah závazku se neměnil. Soud ovšem identifikoval vady

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

rozhodnutí, pokud jde o zdůvodnění pravomoci žalovaného vůbec rozhodovat o nahrazení projevu vůle. Na to navázal soud i v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022 - 156, jenž se týkal zamítnutí návrhu žalobkyně na nahrazení projevu vůle k uzavření provozního dodatku pro rok 2021.

29. Pro nynější věc nejsou tyto závěry ve výsledku nijak podstatné. Pochybnosti ohledně pravomoci žalovaného nahradit projev vůle druhé smluvní strany nyní dány nejsou, neboť nynější věc se týká konkrétního nároku na peněžité plnění z již existujícího závazku, tedy zcela jiné otázky. Soud musí vyložit smlouvu či posoudit aplikaci správné zákonné úpravy v tomto případě sám na základě závěrů v nyní napadeném rozhodnutí, navíc na podkladě dodatku č. 17, s nímž zdejší soud dříve nepracoval.
30. Též skutečnost, že zrušením obou rozhodnutí žalovaného došlo nutně i ke zrušení žalovaným koncipovaných provozních dodatků pro konec roku 2018 a rok 2019, na postupu soudu nic nemění. Jen z toho důvodu totiž závěry žalovaného nepozbyly podkladu. Předně, žalovaný se zabýval roky 2020 a I. pololetím 2021, nikoli roky 2018 a 2019. Vycházel přitom z toho, že dodatky na roky 2020 a 2021 dříve neexistovaly (viz např. bod 228 napadeného rozhodnutí). Samy dodatky č. 18 a 19 (věc sp. zn. 18 A 56/2022) pak nebyly pro jeho závěry rozhodné – jakkoli vycházel ze Smlouvy ve znění dodatku č. 19 (např. bod 130 napadeného rozhodnutí), opíral se primárně o výklad dodatku č. 17. Při určení částky, jež měla být žalobkyni na zálohách hrazena, resp. z níž bylo odpůrcem vyúčtováno, se pak vycházelo z ještě staršího dodatku č. 16, který pokrýval takřka celý rok 2018. V zásadě jen nad rámec žalovaný uvedl, že i při existenci dodatku č. 19 by se na výši vyúčtování fakticky nic nezměnilo, neboť stále by na vyplácených zálohách existoval přeplatek (nárok na doplatek vyplacených záloh by stejně nebyl dán). Soudu tak nic nebrání se nynější věcí zabývat meritorně.
31. V rozsudku ze dne 14. 8. 2023, č. j. 14 A 100/2022 - 107, se zdejší soud obdobně jako v nynější věci zabýval nárokem žalobkyně na peněžité plnění. Povaha tohoto nároku byla ovšem jiná. Žalobkyně si nárokovala náhradu škody v podobě skutečné ztráty z poskytování veřejné dopravy v roce 2018, žalovaný jí přiznal jen nepatrnou část požadované částky, ve zbytku návrh zamítnul. Jádrem sporu nadto spočívalo primárně v otázce platnosti ustanovení smlouvy, pokud jde o rozsah úhrady skutečné ztráty. Zdejší soud uzavřel, že soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se posuzuje v rámci přezkumného řízení podle § 165 správního řádu. Žalobkyně nemá nárok na to, aby bylo přezkumné řízení zahájeno, soud proto nemůže tyto otázky přezkoumávat. Nad rámec toho soud doplnil, že žalovaný správně návrhu žalobkyně (z převážné části) nevyhověl. Bylo totiž jeho povinností, pokud neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení, postupovat na základě jednotlivých ustanovení Smlouvy ve znění dodatku č. 16. Takto přitom nemohl než dospět k závěru, že žalobkyně a Kraj se na základě své svobodné vůle dohodli, že prokazatelná ztráta žalobkyně bude hrazena toliko do výše konkrétně určené částky.
32. Ani tyto závěry nejsou bez dalšího přenositelné, podstatou nyní projednávané věci je totiž naopak požadavek na úhradu konkrétní (dlužné) výše záloh podle znění Smlouvy. Alespoň takto soud rozumí vznesené žalobní argumentaci. Blíže k formulaci žalobních námitek, na jejíž nedostatky upozornil žalovaný, soud předesílá, že žaloba skutečně obsahuje v podstatné míře jen rekapitulaci

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

sporů žalobkyně s Krajem a přístupu žalovaného k této problematice, a to nadto v dosti obecné rovině. To ovlivnilo i rozsah a hloubku soudního přezkumu. Jako zcela nedostatečný soud vyhodnotil i povšechný odkaz, jímž žalobkyně učinila součástí žaloby argumentaci uplatněnou v souvisejících řízeních. Takový odkaz – zvláště s přihlédnutím k rozsahu těchto podání a odlišné otázce řešené v nynější věci – nesplňuje zákonné požadavky na žalobní body. Bylo na žalobkyni, aby upřesnila každý důvod, o který svou žalobu opírá, a to po stránce právní i skutkové (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS).

33. Podstatu žaloby však bylo možné z jejího obsahu bez potíží identifikovat: žalobkyně nesouhlasí s výkladem čl. VI odst. 6 Smlouvy ve znění dodatku č. 17 a se závěrem, že v důsledku vyúčtování nárok na zálohy zanikl.
34. V této souvislosti soud považuje za potřebné blíže předestřít i průběh předcházejícího sporného řízení. Již v reakci na návrh žalobkyně z 31. 8. 2021 Kraj upozornil na to, že dopravní výkon za rok 2020 byl vyúčtován (s přeplatkem), doplnil též, že za rok 2021 zatím probíhá řízení o nahrazení projevu vůle. Dále poukázal na to, že (dlužný) rozdíl měsíčních záloh ve výši 77 527 Kč byl dán skutečností, že od roku 2020 již neplatilo Memorandum o spolupráci (Memorandum), a Kraj tak hradil jen částku vycházející ze samotné Smlouvy.
35. V replice z 29. 9. 2021 žalobkyně zpochybnila řádnost vyúčtování, poukázala na jeho rozpor s vyhláškou č. 241/2005 a na nedodržení podmínek pro snížení záloh v důsledku přeplatku. Odmítla proto, že by na zálohy neměla nárok. V návaznosti na argumentaci Kraje k roku 2021 a možnou překážku litispendence zdůraznila, že sporné řízení o uzavření dodatku na rok 2021 rozhodnutí o nároku na zálohy nijak nepřekáží, žalobkyně má stále právo na úhradu záloh. Na jiném místě též uvedla, že nárok na úhradu záloh je nutné odlišit od celkové neuhrazené prokazatelné ztráty; z tohoto titulu nyní nic „nežaluje“. Ve vyjádření ze dne 3. 11. 2021 Kraj poukázal na nejasnost žalobčiny argumentace, jež se vztahovala rovněž k úhradě prokazatelné ztráty. Ta přitom s předmětem tohoto řízení nijak nesouvisí.
36. Na to navázal žalovaný v přípisu z 9. 6. 2022, v němž popsal dosavadní stav řízení, upozornil na předložení vyúčtování za rok 2020 a I. pololetí 2021 a poukázal na to, že ačkoli se žalobkyně domáhá úhrady záloh, z jejich vyjádření lze dovodit, že vznáší i otázku úhrady prokazatelné ztráty. Žalobkyně totiž napadá protiprávnost některých ujednání stran a v důsledku toho zpochybňuje správnost vyúčtování Kraje. Strany tak poučil o tom, že nárok žalobkyně by mohl být posuzován i z hlediska potenciálního nároku na úhradu nedoplatku ve vazbě na reálně poskytnutý dopravní výkon a skutečné náklady. V tomto ohledu též zdůraznil, že správnost vyúčtování může mít vliv na úhradu nedoplatku, nikoli však na trvání pohledávky na úhradu záloh. Poté stranám poskytl prostor na reakci.
37. Kraj v podání z 28. 6. 2022 zopakoval, že nárok žalobkyně je směřován k zálohovým platbám. Taktéž žalobkyně v podání z 30. 6. 2022 opakovaně potvrdila, že se domáhá uhrazení dlužných záloh, jejichž zaplacení v požadované výši Kraj ani netvrdil. Svými dalšími vyjádřeními pouze reagovala na stanovisko Kraje, k čemuž opakovaně doplnila, že nároku na zálohy musí být vyhověno i vzhledem k tomu, že dosud nebylo provedeno řádné vyúčtování v souladu se Smlouvou.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

38. V přípis z 3. 8. 2022 žalovaný reagoval na námitky žalobkyně, vysvětlil, proč přistoupil k poučení stran o předběžném názoru na odlišné právní posouzení věci, a opět zdůraznil, že spor je veden v rovině vypořádání za období 1. 1. 2020 – 30. 6. 2021. V reakci na to žalobkyně v podání z 19. 8. 2022 odmítla dezinterpretaci jejího návrhu žalovaným s tím, že se nedomáhá vypořádání uvedeného období a ani úhrady prokazatelné ztráty – očekává jen posouzení Smlouvy z hlediska úhrady záloh a zda byly tyto zálohy uhrazeny. Přesto žalobkyně v pozdějším podání z 29. 8. 2022, do jisté míry nekonzistentně, poukázala na nesprávný právní rámec a rozhodnutí EK (viz výše), pokud jde o možnost zastropování ceny ve Smlouvě. Naopak v posledním vyjádření k podkladům z 23. 9. 2022 opět hovořila jen o nároku na úhradu záloh. Poukázala i na podklady z paralelních řízení a odmítla možnost vyhotovení vyúčtování.
39. Na základě postoje žalobkyně vymezil žalovaný podstatu věci jako spor o úhradu záloh, konkrétněji posouzení možnosti řádného vyúčtování záloh, jakož i toho, zda takové vyúčtování zapříčinilo zánik nároku na zálohy (viz body 213 – 220 napadeného rozhodnutí). Soud se s tímto vymezením zcela ztotožňuje, ostatně plně odpovídá opakovaně vyjádřenému postoji žalobkyně. Toto vymezení přitom soud považuje za určující i pro svůj přezkum – přestože je zřejmé, že svár mezi žalobkyní a Krajem napříč jednotlivými řízeními před žalovaným spočívá v konečném důsledku v tom, v jaké výši měla být žalobkyně kompenzována za jí poskytnutý dopravní výkon (otázka řádné a zákonné náhrady prokazatelné ztráty), v této věci se tato otázka mívá předmětem řízení.
40. Podstatou sporu je totiž jen a pouze výklad Smlouvy ve znění dodatku č. 17 a nárok žalobkyně na úhradu záloh. Právě tímto směrem ostatně žalobkyně směřovala svůj postup a argumentaci i po celou dobu správního řízení. Jakkoli lze v této souvislosti připustit, že žalobkyně ve svých vyjádřeních připomínala i rovinu správnosti vyúčtování, resp. nároku na prokazatelnou ztrátu (nemuselo tak být zcela jasné, čeho se přesně domáhá), vždy setrvala na požadavku doplatku splatných záloh: v návrhu ze dne 23. 7. 2021 upozornila na to, že od prosince 2018 nebyl uzavřen dodatek, Kraj je proto povinen hradit žalobkyni ve smyslu čl. VI. 6 Smlouvy měsíční zálohy jako v prosinci 2018, tj. 1 144 666,25 Kč, od roku 2020 však hradí jen 1 067 139,25 Kč měsíčně; rozdíl tak představuje částku 77 527 Kč (celkově 1 395 486 Kč), jehož úhrady se návrhem domáhala. Dodala, že vzhledem k tomu, že Kraj neprovedl žádné vyúčtování záloh, jsou tyto stále splatné.
41. Dodatek č. 17 byl žalobkyní a Krajem uzavřen dne 6. 12. 2019 a jeho podstatou byla změna čl. VI odst. 6, 8 a 9 Smlouvy (ve znění dodatku č. 16, jímž byl celý dřívější text Smlouvy nahrazen). Článek VI upravuje platební podmínky a původně v odst. 6 stanovil, že „V případě, že „dopravce“ a „objednatel“ neuzavřou Dodatek ke smlouvě pro rok následující do 31. 12. příslušného roku, zavazuje se „objednatel“ poskytnout do doby uzavření Dodatku, maximálně však do 30. 4. příslušného roku předmětného Dodatku, za každý tímto Dodatkem neupravený měsíc zálohou částku ve výši 80% měsíční splátky dvanáctého měsíce roku předchozího, na úhradu výkonů realizovaných „dopravcem“ v územním obvodu Kraje Vysočina dle platného jízdního řádu pro období předmětného Dodatku.“
42. V dodatku č. 17 se strany dohodly, že odst. 6 bude znít následovně: „V případě, že „dopravce“ a „objednatel“ neuzavřou Dodatek ke smlouvě pro rok následující do 31. 12. příslušného roku, zavazuje se „objednatel“ poskytnout do doby uzavření Dodatku, za každý tímto Dodatkem neupravený měsíc **zálohovou částku** ve výši měsíční splátky dvanáctého měsíce roku předchozího, nebude-li na předchozí rok uzavřen dodatek, tak ve výši splátky dvanáctého měsíce posledního roku,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

na který byl dodatek uzavřen, na úhradu výkonů realizovaných „dopravcem“ v územním obvodu Kraje Vysočina dle platného jízdního řádu pro období předmětného Dodatku. Na ustanovení týkající se vypořádání nemá neuzavření dodatku na příslušný kalendářní rok žádný vliv. Pro vyloučení pochybností se výslovně stanoví, že objednatel je povinen hradit měsíční zálohy dopravci na výkony dle platného jízdního řádu, bez ohledu na to, zda byl uzavřen dodatek na předmětný kalendářní rok. Vyúčtování takto poskytnutých záloh se provádí dle příslušných ustanovení této smlouvy jako by příslušný dodatek uzavřen byl.“ (pozn. důraz doplněn soudem).

43. Odstavec 8 nově zněl: „Poskytnuté a dosud čtvrtletně nevyúčtované zálohy podle ČI. VI. odst. 6. této smlouvy budou po uzavření Dodatku na příslušný rok vyúčtovány do 15 dní po předání výkazu odjetých „vlkm“ za nevyúčtované období do posledního dne měsíce uzavření Dodatku.“ Podle odstavce 9 „V případě, že „dopravce“ a „objednatel“ neuzavřou Dodatek ke smlouvě o závazku veřejné služby na rok následující do 31. 12. roku předchozího, budou „vlkm“ ujeté od 1. 1. toho roku až do uzavření Dodatku pro účely hrazení záloh oceněny „sazbou“ na jednotku výkonu platnou pro předchozí rok, nebude-li na předchozí rok uzavřen dodatek, tak ve výši sazby posledního roku, na který byl dodatek uzavřen, a to až do posledního dne měsíce, ve kterém byl Dodatek uzavřen ve smyslu ustanovení ČI. VIII. odst. 2.“
44. Mezi stranami není sporu, že žalobkyně měla právo na zálohy. Stejně tak není sporné, že jí Kraj zálohy platil, a to podle výše měsíční platby za prosinec 2018, snížené o částku odpovídající částce hrazené dříve státem na základě Memoranda. Spor byl v tom, zda jí má Kraj tento rozdíl doplatit z titulu dlužných záloh, resp. zda nárok na zálohy stále trvá. Prvou otázkou se soud zabývat nemohl, neboť ani žalovaný správnou výši záloh neřešil, jelikož nárok na ně tak jako tak jeho optikou zanikl (bod 303 napadeného rozhodnutí).
45. Předmět sporu se tak redukuje na otázku zániku nároku na dlužné zálohy v důsledku vyúčtování. Žalovaný má přitom jistě pravdu, že po vyúčtování záloh nemá smysl řešit úhradu záloh, ale jen nárok z vyúčtování. Zálohy jsou totiž z povahy věci obsaženy ve vyúčtování a nárok na ně tak zaniká. V oblasti soukromého práva (zejména pak u záloh za užívání bytu ať už vlastníkem jednotky či nájemcem) k tomu dochází jak doktrína, tak judikatura. Soud v této souvislosti poukazuje např. na komentáře k § 1181 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, autorů Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2023, nebo Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021. Obě publikace odkazují na letitý rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 2. 2003, sp. zn. 17 Co 398/2001, který logicky uzavřel, že už z podstaty vzájemného vztahu záloh a vyúčtování vyplývá, že nemohou obstat vedle sebe. Nárok na placení záloh je od nároku na zaplacení skutečné ceny poskytnutých služeb odlišný. Byť mají obě platby shodný účel, totiž poskytnutí peněžního ekvivalentu za poskytnuté služby, odvíjí se jejich vznik od zásadně odlišného okruhu skutkových okolností a mají různou splatnost. Je proto vyloučeno domáhat se placení záloh, byla-li již stanovena konkrétní výše úplaty, jakkoli nebyly zálohy uhrazeny řádně a včas.
46. Civilní soudy tímto způsobem o nároku na zálohy judikují setrvale, např. v rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2010, č.j. 15 Co 170/2010 - 111, který byl posuzován i Ústavním soudem (viz usnesení ze dne 11. 9. 2012, sp. zn. I. ÚS 2708/12), se jednoznačně uvádí, že povinnost k platbám záloh po skončení zúčtovacího období a provedení vyúčtování zaniká. O jejich zaplacení (o zaplacení záloh jako takových) s úspěchem žalovat nelze, jelikož dlužné zálohové platby se stávají položkou vyúčtování. Konečně ke stejnému závěru dochází i žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016, sp. zn. 25 Cdo 1977/2015, z něhož

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

žalovaný správně dovodil, že zaplacení samotných záloh se již po datu, kdy mělo dojít k vyúčtování, domáhat nelze (Nejvyšší soud zároveň řekl, že splatnost vyúčtované částky může přivodit jen řádné vyúčtování, nicméně to souvisí právě a jen se splatností případného nedoplatku a možnosti požadovat poplatek z prodlení, nijak se netýká zániku nároku na zálohy). Tyto závěry jsou civilními soudy potvrzovány i v jiných oblastech, např. při zálohách za zhotovení díla. V rozsudku ze dne 30. 3. 2006, sp. zn. 29 Odo 846/2003, Nejvyšší soud taktéž uvedl, že právo domáhat se zaplacení sjednaných záloh na cenu díla má zhotovitel jen do doby, než mu vznikne nárok na zaplacení ceny díla.

47. Soud přitom nevidí důvod, proč by stejné závěry neměly platit i v oblasti veřejné dopravy. Přestože Smlouva je veřejnoprávní smlouvou, její podstata je soukromoprávní – zjednodušeně řečeno jde o poskytnutí služeb za úplatu. Principiálně se neliší od placení záloh za užívání bytu či za zhotovení díla. Soud je tak ve shodě se žalovaným názoru, že nárok na zálohy podle dodatku č. 17 Smlouvy zaniká v momentě jejich vyúčtování (resp. v momentě, kdy mělo dojít k jejich vyúčtování). Poté se již záloh úspěšně domáhat nelze – lze požadovat jen nárok plynoucí z vyúčtování záloh (tj. náklady za „odježděné“ kilometry).
48. Žalobkyně se jinými slovy nemůže současně domáhat výplaty smluvených záloh a platby za realizované výkony. Zálohy plní funkci průběžného financování (zajištění provozu), s reálným plněním žalobkyně však nemají nic společného – nejde o úhradu skutečných/smluvených nákladů. Žalobkyně se může domáhat zpochybnění vyúčtování, resp. svých skutečných nákladů za odježděné výkony, nemůže se však již domáhat záloh. Pakliže dala v průběhu správního řízení (viz i bod 306 napadeného rozhodnutí), v žalobě a koneckonců i u jednání před soudem opakovaně najevo, že jí jde toliko o úhradu smluvně sjednaných záloh, její návrh by mohl být důvodný jen tehdy, pokud k vyúčtování vůbec nemělo/nemohlo dojít a dál měly být hrazeny zálohy.
49. Pro posouzení této otázky je rozhodný čl. VI odst. 6 Smlouvy ve znění dodatku č. 17, citovaný výše. Ten totiž upravoval nejen hrazení záloh (i pro případy, kdy nebude uzavřen provozní dodatek), ale výslovně též stanovil, že na vypořádání mezi stranami nemá uzavření provozního dodatku vliv a že vyúčtování poskytnutých záloh se provádí dle příslušných ustanovení Smlouvy, jako by příslušný dodatek uzavřen byl. Soud tudíž souhlasí se žalovaným (bod 278 napadeného rozhodnutí), že na vyúčtování záloh a na vzájemné vypořádání smluvní strany výslovně „vztáhly“ dosavadní ujednání Smlouvy.
50. Zároveň soud nemá pochyb o tom, že zálohy se dle Smlouvy vyúčtovávají bez ohledu na to, zda byl provozní dodatek uzavřen. Žalovaný tento závěr případně podpořil i odkazem na nové znění čl. VI odst. 8, neboť i z něho je zřejmé, že vyúčtování není závislé na uzavření provozního dodatku (dané ustanovení počítá s tím, že zálohy budou čtvrtletně vyúčtovány i před uzavřením provozního dodatku a jen ty dosud nevyúčtované se vyúčtují do 15 dní od jeho uzavření). Se čtvrtletním a následně ročním vyúčtováním záloh počítá i čl. VI odst. 5 Smlouvy (čl. VI odst. 4 pak předpokládá čtvrtletní vypořádání „ztráty“).
51. Pokud Smlouva, kterou obě strany uzavřely na základě jejich svobodné vůle, předpokládá vyúčtování záloh i bez uzavření příslušného provozního dodatku, je zřejmé, že se tak mělo dít i bez předchozího sjednání přesného rozsahu dopravního výkonu a výše úhrady (sazby za vlkm) pro daný rok. V opačném případě by sjednání dodatku č. 17 postrádalo jakýkoliv smysl. Tím totiž bylo právě provizorní řešení situace, kdy se strany na provozním dodatku neshodnou. Z ujednání, podle něhož *Vyúčtování takto poskytnutých záloh se provádí dle příslušných ustanovení této smlouvy[,] jako by příslušný dodatek uzavřen byl*, ostatně nelze

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

dovodit jiný úmysl stran, než že vyúčtování lze provést i v této provizorní situaci (bez provozního dodatku). Jinými slovy řečeno – zálohy jednoznačně podléhají vyúčtování, jež se má realizovat čtvrtletně (a následně ročně).

52. Kraj také vyúčtování záloh provedl. Vyšel v nich ze skutečného dopravního výkonu (ve vlkm) a smluvní sazby 62,933 Kč/vlkm podle sazby v roce 2018, tj. podle čl. VIII odst. 3 Smlouvy ve znění dodatku č. 17 (viz též bod 144 a násl. napadeného rozhodnutí). Formální správnost vyúčtování žalobkyně v žalobě blíže nezpochybňovala, napadala jen neodůvodněné použití sazby roku 2018 (a v této souvislosti nesprávný výklad Smlouvy). Lze se samozřejmě ptát, zdali bylo toto vyúčtování provedeno správně (na základě správné sazby), nicméně daná otázka přesahuje předmět tohoto řízení.
53. Žalobkyně se totiž domáhá dlužných záloh, nikoli jejich „správného“ vyúčtování, resp. úhrady skutečných nákladů (v tomto smyslu sice Kraji dne 19. 5. 2021 – ještě před výzvou k úhradě dlužných záloh – zaslala výzvu k úhradě skutečné ztráty 7 252 131,85 Kč, tu však návrhem u žalovaného neuplatnila). Přestože tak ve svých podáních hovoří o *spravedlivé kompenzaci* apod., částku, kterou nyní požaduje (1 395 486 Kč s příslušenstvím), nijak neodvozuje od svých skutečných výnosů a nákladů, ale od formálního rozdílu mezi původně a posléze hrazenými zálohami. V průběhu ústního jednání navíc uvedla, že ve sporném řízení před žalovaným uplatnila nárok na částku cca 160 mil. Kč. Tou se domáhá kompenzace za skutečnou ztrátu z poskytování veřejné drážní dopravy za dobu účinnosti Smlouvy, tj. i za rok 2020 a I. pololetí 2021. Právě v tomto řízení má žalobkyně prostor pro případné zpochybnění správné výše úhrady poskytnutých služeb (posouzení toho, kolik měl Kraj žalobkyni reálně hradit). V projednávané věci se sice žalovaný problematikou prokazatelné ztráty, potažmo bezdůvodného obohacení Kraje, zabýval, činil tak jen nad rámec nutného odůvodnění (viz i bod 308 napadeného rozhodnutí).
54. V nynější věci považuje soud za rozhodné, že Smlouva výslovně předpokládala vyúčtování záloh, jako by provozní dodatek uzavřen byl, a že upravovala i zúčtovací období. Uplynutím těchto období (tím spíše pak reálným vyúčtováním) nárok na zálohy zanikl. Žalobkyně se mohla domáhat pouze úhrady případného nedoplatku z vyúčtování, nikoli úhrady části záloh (stejně jako se mohl Kraj domáhat po žalobkyni úhrady přeplatku, nikoli vrácení části záloh). Bylo na žalobkyni, aby napadla správnost vyúčtování (nebo se domáhala náhrady prokazatelné ztráty) a v rámci toho zpochybnila Krajem použitou sazbu/vlkm, popřípadě navrhla vlastní způsob stanovení náhrady, nikoli, aby se stále domáhala dlužných záloh. Její argumentaci přitom nelze vnímat ani tím způsobem, že by se snad domáhala náhrady škody vzniklé v příčinné souvislosti se snížením měsíčních záloh ze strany Kraje, jelikož v tomto směru ničeho konkrétního netvrdila. Rovněž náhrady takové případné škody se nadto může domáhat samostatným návrhem.
55. Postupem žalovaného v této věci nebyla žalobkyně ve výsledku nijak poškozena, peněžních prostředků se mohla domoci jinak, na což ji žalovaný také upozornil (a sama tak dle svého vyjádření nyní v jiném řízení činí). V této věci ovšem žalobkyně setrvala v takřka schizofrenní pozici, kdy se domáhá doplatku záloh a zároveň brojí i proti vyúčtování, z něhož se ovšem žádného reálného plnění ve skutečnosti nedomáhá (tvrdí jen, že k němu nemohlo dojít).
56. K možnosti provést vyúčtování na základě Smlouvy (ve znění dodatku č. 17) soud pro úplnost podotýká, že v situaci, kdy si strany sjednaly provedení vyúčtování i bez provozního dodatku a výslovně se pro tyto účely odvolaly na další smluvní ustanovení, považuje za logické, že

pokračování

Kraj, resp. žalovaný aplikovali primárně ustanovení Smlouvy – na základě obsahu dodatku č. 17 představovala Smlouva základní podklad pro vyúčtování záloh. Žalovaný také poukázal i na konkrétní smluvní ustanovení, nejen na čl. VI odst. 6, ale též čl. VI odst. 8 a také odst. 9, který upravoval *hrazení záloh* a zároveň předpokládal aplikaci sazby pro poslední rok, kdy byl uzavřen provozní dodatek (o použití sazby předchozího roku hovoří např. i čl. VIII odst. 2 věta druhá). Poslední sjednanou byla sazba pro rok 2018 ve výši 62,933 Kč/vlkm, která tak byla použita i pro vyúčtování let 2020 a I. pololetí 2021.

57. Namítala-li žalobkyně, že by pro ni bylo nesmyslné přistoupit na zúčtování „starou“ sazbou roku 2018, nelze tomuto tvrzení upřít určité *ratio*, nemění to však nic na závěru, že pravidelné vyúčtování záloh sjednáno bylo. Stěží lze připustit jiný výklad věty: *Vyúčtování takto poskytnutých záloh se provádí dle příslušných ustanovení této smlouvy[,] jako by příslušný dodatek uzavřen byl*, než že strany předpokládaly pravidelné vyúčtování záloh i bez sjednání aktuální výše náhrady. To také znamená, že pokud by Kraj vyúčtování neprovedl, mohla se žalobkyně nároku z něj, nikoli z titulu záloh, domáhat (postoj žalobkyně by naopak vedl k tomu, že by se případného nedoplatku záloh nikdy nedomohla, protože by se nemohla odvolat na nutnost jejich zúčtování). Blíže se již však soud výkladem a vzájemným vztahem jednotlivých ustanovení Smlouvy (a případnou odpovědností za nejasná smluvní ustanovení) nezabýval, stejně jako se nezabýval správností vyúčtování a případnou aplikací § 39a zákona o drahách a vyhlášky č. 241/2005. I kdyby totiž bylo vyúčtování skutečně nesprávné, popřípadě i v rozporu s právními předpisy, v tomto řízení by to na závěrech soudu nemohlo ničeho změnit. Soud nepochybuje o tom, že žalobkyni jde v konečném důsledku o získání (dle ní) spravedlivé náhrady za poskytnutý dopravní výkon, toho se ovšem požadavkem na dlužné zálohy nyní domoci nemůže (a nedomohla by se jich logicky ani v situaci, pokud by byla dříve sjednaná sazba označena za nezákonnou).
58. Formální správnost vyúčtování ve vztahu k dodržení požadavků vyhlášky č. 241/2005 Sb. nadto žalobkyně konkrétně napadla až ve své replice z 24. 5. 2023, tedy po lhůtě k podání žaloby. Soud upozorňuje na princip koncentrace žalobních námitek ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze žalobní body uplatnit jen ve lhůtě pro podání žaloby, tedy do 2 měsíců od oznámení napadeného rozhodnutí (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). To také znamená, že i další argumentací žalobkyně ve sdělení z 18. 4. 2023 a replice z 24. 5. 2023 se mohl soud zabývat jen potud, pokud měla svůj předobraz v řádně a včas uplatněných žalobních bodech.
59. Opožděnou je tak i námitka, podle níž vyúčtování popírá i tzv. Memorandum II, jinak též Smlouvu o zajištění stabilního financování regionální železniční dopravy, upravující podíl států na hrazení veřejné železniční dopravy (bod 8 repliky 24. 5. 2023). Tato námitka nebyla uplatněna v žalobě, proto soud ani neprováděl důkazy souvisejícími usneseními vlády č. 191/2016 a 645/2016 a příloha č. 3 k materiálu vlády č. 903/16.
60. Soud se musel zabývat i projednatelností námitek, poukazujících na unijní rozměr případu. Ty totiž žalobkyně konkrétněji vznášela až ve svých pozdějších podáních, zatímco v žalobě jen zcela vágně zmínila porušení pravidel veřejné podpory, vnitřního trhu a v jiné souvislosti pak evropské předpisy. V pozdějších podáních a při ústním jednání pak již konkrétně argumentovala i unijními předpisy, sděleními EK a závazností rozhodnutí EK N 495/2007 a N 409/2008, poukázala i na metodiku ÚOHS k problematice veřejné podpory. Soud tyto námitky vyhodnotil jako ještě včasné (rozhojňující původní žalobní bod), s ohledem na výše uvedené vymezení rozsahu a předmětu přezkumu jsou ovšem pro posouzení nynější věci zcela irelevantní. Opět platí, že vlastní správnost vyúčtování (správná výše úhrady za poskytnuté služby) či otázka náhrady prokazatelné ztráty (vč. souladu smluvně stanovené výše úhrady s

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

pokračování

unijním právem) překračuje předmět tohoto řízení. Ani chybně provedené vyúčtování, popřípadě jeho rozpor s unijní úpravou, nemůže zvrátit zánik nároku žalobkyně na doplatek záloh. Proto soud nevyhověl ani těmto důkazním návrhům.

61. Pro posouzení věci je konečně nerozhodné i to, zda žalobkyně poskytovala v roce 2020 a 2021 dopravu v režimu závazku veřejné služby. Pokud se žalobkyně nedomáhá náhrady prokazatelné ztráty, je nadbytečné se zabývat aplikací § 39a zákona o drahách, který tuto náhradu vymezoval. Ani touto otázkou se soud proto blíže nezabýval. Toliko nad rámec nutného odůvodnění však ve shodě se žalobkyní dodává, že nemohl přehlédnout určitý rozpor spočívající v tom, že žalovaný na jednu stranu vycházel z právního rámce Smlouvy, jakožto smlouvy o závazku veřejné služby (dodatek č. 17 dle něj nutně sleduje režim hlavní Smlouvy, tudíž má také veřejnoprávní povahu; bod 256 napadeného rozhodnutí), na stranu druhou dovodil, že pro roky 2020 a 2021 závazek veřejné služby sjednán nebyl. Samotná povaha poskytované služby přitom byla stejná – i v letech 2020 a 2021 žalobkyně poskytovala veřejnou dopravu, a to na základě Smlouvy. Soud již v rozsudku sp. zn. 18 A 56/2022 dospěl k závěru, že Smlouva obsahuje nejen ujednání předpokládající, že bude v průběhu jejího trvání docházet k uzavírání dodatků, ale rovněž ujednání, která řeší situaci, kdy k tomu nedojde. Důsledkem neuzavření dodatku není zánik Smlouvy, naopak je zřejmé, že v takovém případě nastupují jiné mechanismy, pomocí kterých lze rozsah povinností žalobkyně a Kraje určit (body 73, 82 a 105 citovaného rozsudku). V každém případě však platí, že i kdyby se žalobkyně stále nacházela v režimu závazku veřejné služby, nemůže to mít vliv na doplatek záloh.

VII. Závěr a náklady řízení

62. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
63. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.
64. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jim náhradu nákladů nepřiznal, neboť jim v tomto řízení ani neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim náklady případně vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 M. P.

pokračování

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 6. listopadu 2023

Mgr. Martin Lachmann v. r.

předseda senátu