



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **Z-Group bus a.s.**
se sídlem třída Tomáše Bati 258, Zlín – Louky
zastoupen JUDr. Pavlem Vyroubalem, advokátem
sídlím Palackého 168, Vsetín

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra,**
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

za účasti **Plzeňský kraj**
se sídlem Škroupova 18, Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2022, č. j. MV-55630-42/ODK-2021,

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „žalovaný“), kterým žalovaný rozhodl podle § 148 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“ nebo „správní řád z roku 2004“), tak, že nárok OZŘ uplatněný v návrhu ze dne 1. 4. 2021, evid. pod č. j. MV-55630-1/ODK-2021, je v základu věci důvodný.
2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplynulo, že se OZŘ ve sporném správním řízení před žalovaným domáhala po žalobci zaplacení částky 17.995.102,07 Kč se zákonným úrokem z prodlení z částky 9.763.321,96 Kč od 2. 4. 2018 a z částky 8 231 780,11 Kč od 2. 4. 2019 do zaplacení. Mezi žalobcem a OZŘ byla dne 3. 2. 2009 uzavřena po Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou, ve znění pozdějších dodatků (dále také „Smlouva“). V návrhu uvedla, že předmětem Smlouvy je závazek žalobce provozovat linkovou dopravu jako závazek veřejné služby podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění platném a účinném v době uzavření Smlouvy (dále jen „zákon o silniční dopravě“), a to ode dne jejího uzavření až do 13. 6. 2020. OZŘ si nárokovala vrácení přeplatku za rok 2017 ve výši 9.763.321,96 Kč a přeplatku za rok 2018 ve výši 8.231.780,11 Kč. Tvrdila, že jelikož žalobce nepodepsal návrh Dodatku č. 7/2018 ani Dodatku č. 2/2019, byl bez dalšího povinen vrátit přeplatek za rok 2017 nejpozději do 1. 4. 2018 a přeplatek za rok 2018 nejpozději do 1. 4. 2019, což neučinil. Tvrdila, že žalobce nad rámec Smlouvy navýšil odjeté kilometry, shrnula průběh sporu mezi žalobcem a zdůraznila, že Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty sestavený žalobcem je pouze informativní přílohou příslušných dodatků, až následně je vypočítána a zjištěna skutečná výše prokazatelné ztráty. Výše doplatku, popř. vratky, je vždy stanovena jako rozdíl vyúčtování předpokladu (měsíčních záloh na kompenzaci) a realizované skutečnosti (skutečné výše kompenzace). Dle OZŘ „skutečné“ vyúčtování prokazatelné ztráty za rok představovalo za rok 2017 částku 357.262 tis. Kč při realizovaném výkonu 13.650 tis. ujetých km, rozdíl mezi uhrazenou částkou na zálohách 367.075 tis. Kč a částkou odpovídající „skutečnému“ vyúčtování tak činí 9.763 tis. Kč. Za rok 2018 představovalo dle OZŘ „skutečné“ vyúčtování prokazatelné ztráty částku 394.570 tis. Kč při realizovaném výkonu 14 552 tis. ujetých km, rozdíl mezi uhrazenou částkou na zálohách 402.802 tis. Kč a částkou odpovídající „skutečnému“ vyúčtování tak činí 8.232 tis. Kč. Dále uvedla, že v případě roku 2017 i 2018 byla se žalobcem dohodnuta nulová výše přiměřeného zisku, jak vyplývá z článku II. Dodatku č. 4/2018 a článku III. Dodatku č. 5/2018. Vyvracela kalkulace žalobce s tím, že žalobce nedoložil žádné podklady svědčící ve prospěch jeho tvrzení.
3. Žalobce k tomu ve sporném správním řízení tvrdil, že k uzavření sporných dodatků nepřistoupil, neboť nesouhlasil s výší přeplatku, který byl ze strany OZŘ vypočten. Zdůraznil, že mezi stranami jsou sporné a) počet ujetých km v závazku veřejné služby, b) náklady vznikající a přiřaditelné pod závazek veřejné služby, a c) právní posouzení uzavřené Smlouvy, zejména pak dodatků č. 5/2018 a č. 4/2018 Smlouvy včetně příloh z pohledu, zda byl sjednán přiměřený zisk. Žalobce navrhl, aby byl (pro zamezení rozsáhlému dokazování) nejprve posouzen bod c). Poukázal na to, že Čl. II Dodatku č. 4/2018 a čl. III Dodatku č. 5/2018 jsou označeny shodně nadpisem „*Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty*“. Byť je zde uveden přiměřený zisk dohodnutý 0,- Kč, z jazykového, gramatického i logického

rozboru žalobce dovedl, že se to týká toliko praxe pro výpočet záloh. Na jiném místě dodatků a příloh je průměrný zisk kalkulován vzorcem a tento bude vypočten a uplatněn v rámci vyúčtování. Žalobce poukázal na Čl. VI. odst. 4 Dodatku 4/2018 a Čl. VII. odst. 4 Dodatku 5/2018, podle nichž jsou přílohy nedílnou součástí dodatků, včetně přílohy č. 2 (předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty). Uvedl, že z obou příloh obou dodatků jednoznačně vyplývá, že průměrný zisk činí 14,8 Kč/km v Dodatku č. 4/2018 a 16,54 Kč v Dodatku č. 5/2018. Dle žalobce je nepodstatné, že příloha č. 2 byla označena jako informativní, když je označena velkým nadpisem „*Průměrný zisk*“ a jedná se o nedílnou součást dodatku. Považoval za zjevné, že takto navržená výše průměrného zisku byla ze strany OZŘ akceptována tím, že byla příloha jako nedílná součást Smlouvy pojata a dodatek byl včetně této přílohy uzavřen. Dle jeho tvrzení mu vznikly nároky na úhradu průměrného zisku ve výši 414.550 tis. Kč za rok 2017 a ve výši 428.573 tis Kč za rok 2018, proto započítal svůj nárok na úhradu průměrného zisku vůči nároku uplatněnému OZŘ v návrhu. K ujetým kilometrům žalobce v samostatném vyjádření uvedl, že data ze systému IDOS ani další důkazy předložené OZŘ (tabulky excel, výpočet prokazatelné ztráty za rok 2017 ze dne 23. 3. 2018) nevedly k dostatečnému prokázání skutkového stavu.

4. Žalovaný k tomu v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že na Dodatek č. 4/2018 Smlouvy pohlíží jako na veřejnoprávní smlouvu nepojmenovanou, ve které si smluvní strany vypořádaly nároky související s provozováním veřejné linkové dopravy dle Smlouvy, kdy smluvní vztah byl založen právě předmětnou Smlouvou. To však dle žalovaného nemělo přímý dopad na uplatněný nárok, neboť se jedná pouze o východisko, které je třeba brát v potaz při interpretaci Smlouvy.
5. Dále ze srovnání dodatků Smlouvy uzavřených do roku 2016 s dodatky č. 4/2018 a č. 5/2018 Smlouvy zjistil, že do roku 2016 byla mezi stranami prokazatelná ztráta včetně průměrného zisku výslovně ujednána v Čl. II odst. 6 Smlouvy, přičemž tato část Smlouvy byla pravidelně doplňována jednotlivými dodatky o další odstavce, kterými byla řešena prokazatelná ztráta za příslušný kalendářní rok. V Dodatku č. 4/2018 a č. 5/2018 se však objevil nový článek *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty*, z něž vyplynulo, že průměrný zisk pro rok 2017 (Dodatek č. 4/2018) i pro rok 2018 (Dodatek č. 5/2018) činí 0,00 Kč/km. Dále žalovaný odkázal na čl. V odst. 18 Smlouvy ve znění Dodatku č. 4/2018 Smlouvy, a dovedl, že právě ve *Výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty* je uveden průměrný zisk na příslušný kalendářní rok. Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty předložený dopravcem obsahující průměrný zisk (v přílohách č. 2 předmětných dodatků Smlouvy) je označen jako informativní příloha. Je-li zde rozpor ve výkladu Smlouvy v otázce sjednané výše průměrného zisku, je v takovém případě třeba dát přednost ujednání, které vyplývá přímo ze Smlouvy, resp. jejího příslušného dodatku. Dále poukázal na vyúčtování za rok 2017 předložené žalobcem (*Propočet prokazatelné ztráty k 31. 12. 2017*) s tím, že v něm žalobce sám kalkuluje průměrný zisk v nulové výši.
6. Metoda použitá pro porovnání údajů o počtu ujetých km na jednotlivých linkách se žalovanému jevila jako přesvědčivá, avšak neměl za zcela prokázané, že žalobce veškeré kilometry odečtené OZŘ skutečně neodjezdil. Proto vydal mezitímní rozhodnutí dle § 148 odst. 1 písm. a) správního řádu, kterým rozhodl o základu sporu (předmět žalobou

napadeného rozhodnutí), a uzavřel, že skutečná výše prokazatelné ztráty v závislosti na rozsahu „neodjetých“ km bude předmětem dalšího zjišťování.

II. Obsah žaloby

7. Žalobce v žalobě brojil proti nesprávnému vyhodnocení důkazů, které byly provedeny při posuzování přílohy Smlouvy (resp. jejího dodatku), a ustanovení Smlouvy samotné (resp. jejího dodatku), kdy výsledkem tohoto vyhodnocení bylo, že přiměřený zisk mezi účastníky sjednán nebyl.
8. Žalobce nesouhlasil se závěrem, že příloha Smlouvy (dodatku) má toliko informativní charakter a že ustanovení Smlouvy o poskytování záloh na zisk má platnost pro režim celé Smlouvy, a nikoli jen pro případné zálohové platby. Uvedl, že v případě dodatku se jednalo o explicitní vymezení konkrétní popsané situace – zálohy na zisk, a to nemůže být vykládáno nad rámec jasného popisu právního jednání, které je v dodatku uvedeno označeno přesně a explicitně. Výše přiměřeného zisku byla sjednána toliko informativně v příloze Smlouvy, neboť ta je ve smyslu judikatury omezena celkovou výší sjednané ztráty. Zdůraznil, že postupoval v souladu se zákonem, judikaturou a principem péče řádného hospodáře, neboť je subjektem provozujícím podnikatelskou činnost – osobní linkovou dopravu. K uzavření dohody o narovnání s OZŘ žalobce uvedl, že byl k takovému úkonu fakticky donucen pod hrozbou exekuce, která se týkala spolupráce smluvních stran v letech předcházejících uplatněnému nároku. Dále brojil proti závěrům, které se týkají posuzovaného právního režimu vztahů mezi žalobcem a OZŘ. Byť na ustanovení dodatku uzavřená po provedení dopravy nelze pohlížet jako na režim závazku veřejné služby, tím spíše bylo nutno na věc nahlížet optikou bezdůvodného obohacení, jelikož smluvní strany mezi sebou uzavřely smlouvu, která se ukázala být z hlediska závazku veřejné služby neplatná. OZŘ je tak povinna uhradit žalobci nejen vzniklé náklady, ale i přiměřený zisk, i když sjednán nebyl.
9. Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný předně uvedl, že považuje žalobu za nedůvodnou.
11. K otázce sjednání přiměřeného zisku žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí.
12. K sjednání prokazatelné ztráty uvedl, že aby mohla OZŘ vzniknout povinnost hradit prokazatelnou ztrátu, musela by nejdříve být sjednána smlouva o závazku veřejné služby, včetně její povinné náležitosti – předběžného odborného odhadu. Zdůraznil, že OZŘ (kraj) odborný odhad prokazatelné ztráty předložený žalobcem (dopravcem) nemusí bez dalšího akceptovat, výše předběžného odborného odhadu vzniká na základě konsenzu smluvních stran, k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 206/2012-53. Zdůraznil, že přiměřený zisk je součástí prokazatelné ztráty a rovněž podléhá konsenzu smluvních stran.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

13. Konstatoval, že po prostudování Dodatku č. 4/2018 a Dodatku č. 5/2018 Smlouvy dospěl k závěru, že prokazatelná ztráta byla mezi smluvními stranami sjednána v článku označeném *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty*. Tímto článkem nedocházelo k úpravě záloh ani způsobu výpočtu záloh, nýbrž jím byl stanoven předpoklad prokazatelné ztráty, který počítal s průměřeným dohodnutým ziskem ve výši 0,00 Kč/km, a to jak pro období roku 2017 (Dodatek č. 4/2018 Smlouvy), tak pro období roku 2018 (Dodatek č. 5/2018 Smlouvy). Podpůrně k tomu citoval čl. V. odst. 18 Smlouvy, ve znění Dodatku č. 4/2018.
14. Žalovaný nepřisvědčil argumentaci žalobce, že se smluvní strany dohodly na průměřeném zisku ve výši uvedené v předběžném odborném odhadu prokazatelné ztráty předloženém žalobcem, neboť ten je ve Smlouvě výslovně označen jako informativní příloha, a je tak nutné dát přednost ujednání Smlouvy, resp. příslušného dodatku. Dle žalovaného potvrzuje sjednání průměřeného zisku v nulové výši také vyúčtování za rok 2017 předložené žalobcem (*Propočet prokazatelné ztráty k 31. 12. 2017*), v němž sám žalobce kalkuluje průměřený zisk v nulové výši.
15. Žalovaný odmítl také argumentaci žalobce, že má nárok na úhradu prokazatelné ztráty, včetně průměřeného zisku, i v případě, že neprovozoval veřejnou linkovou dopravu v závazku veřejné služby. Dle žalovaného nárok na úhradu prokazatelné ztráty, včetně dohodnutého průměřeného zisku, dopravci vzniká pouze v případě, provozuje-li veřejnou linkovou dopravu v rámci závazku veřejné služby. Smluvní strany přitom musí předem dohodnout podmínky, za nichž bude dopravce veřejnou službu poskytovat. Tento odhad však z logiky věci nemůže být mezi stranami sjednán *ex post*, tedy v situaci, kdy dopravce již zná reálné výsledky svého hospodaření v daném období.
16. Žalovaný dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015-99, a uvedl, že účelem institutu předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty je regulovat maximální výši kompenzace, kterou je možné státem nebo ze státních prostředků poskytnout podnikům, které mají plnit úkoly veřejné služby tak, aby nedocházelo k plýtvání veřejnými prostředky, a zejména aby nedošlo k porušení čl. 107 odst. 1 SFEU. Proto musí být parametry, na jejichž základě je vyrovnání vypočteno, stanoveny předem objektivním a transparentním způsobem. Žalovaný proto uzavřel, že úvaha žalobce o nároku na úhradu prokazatelné ztráty, aniž by došlo mezi smluvními stranami předem ke konsenzu o podobě předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, včetně průměřeného zisku, zcela popírá smysl a účel právní úpravy provozování veřejné linkové dopravy v závazku veřejné služby podle zákona o silniční dopravě.
17. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření OZŘ

18. OZŘ se k žalobě nevyjádřila.

V. Posouzení věci Městským soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

19. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, a to v souladu s ustanovením § 51 s. ř. s., neboť účastníci řízení takový postup akceptovali. Účastníci důkazy nenavrhli, soud o nich proto nerozhodoval a vyšel z obsahu správního spisu, který si od žalovaného vyžádal.
20. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
21. Při posouzení soud vyšel z následující právní úpravy:
22. Podle § 19 odst. 1 zákona o silniční dopravě *závazek poskytovat veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vzniká na základě písemné smlouvy, kterou s dopravcem uzavírá kraj.*
23. Podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, v rozhodném znění, *závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vzniká na základě písemné smlouvy, kterou uzavírá kraj s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje.*
24. Podle § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě *povinnou součástí smlouvy o závazku veřejné služby je dopravcem předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty za celé období, na které se závazek veřejné služby uzavírá. Kraj uhradí prokazatelnou ztrátu nejvýše ve výši tohoto předběžného odborného odhadu zvýšeného pouze o nepředvídatelné prokazatelné náklady.*
25. Podle § 170 správního řádu (...) *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.*
26. Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti:
27. Právní předchůdce žalobce (společnost ČSAD autobusy Plzeň, a. s.) uzavřel dne 30. 1. 2009 s OZŘ *Smlouvu o závazku veřejné služby k zajištění základní dopravní obslužnosti území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou*, a to dle Článku III. této Smlouvy na období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010.
28. Dne 24. 11. 2009 byl uzavřen mezi právním předchůdcem žalobce a OZŘ *Dodatek č. 5/2009*, jímž byla platnost Smlouvy prodloužena do 31. 12. 2019 (srov. článek I. *Dodatku č. 5/2009*). Ve třetí větě Článku I. odst. 1. Smlouvy ve znění tohoto dodatku je uvedeno: „*Pro následující roky, tzn. od roku 2010, bude soubor linek a spojů stanoven dodatkem Smlouvy s ohledem na řízení na výběr dopravce (dále jen „řízení“) a jejich výsledky.*“
29. Právní předchůdce žalobce a následně žalobce dále uzavírali s OZŘ průběžně dodatky Smlouvy. Tyto dodatky obsahovaly soubor linek za daný kalendářní rok a výši předběžného

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

odhadu prokazatelné ztráty. Dále doplňovali Smlouvu o ustanovení, zajišťující praktické fungování a organizaci základní dopravní obslužnosti v předmětném roce (dodatky č. 1/2010, 1/2011, 1/2012, 1/2013, 1/2014, 1/2015 a 1/2016). Smlouva byla nadto dle potřeb smluvních stran průběžně doplňována dalšími dodatky.

30. Dne 14. 2. 2018 byl uzavřen Dodatek č. 4/2018 Smlouvy, v jehož Článku I. stojí, že „*Předmětem tohoto dodatku je doplnění Smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění základní dopravní obslužnosti území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou – zajištění závazku veřejné služby v souladu se Smlouvou pro období roku 2017.*“ Článek II. obsahuje *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty*, a to včetně položky *Přiměřený zisk dohodnutý* ve výši 0,00 Kč. Článek IV *Změna odstavce 18. článku V. Smlouvy* pak uvádí: „*V případě, že u dopravce dojde k úspoře celkových provozních nákladů na 1 km a tyto tak budou oproti výši stanovené příslušným dodatkem (tj. dodatkem, kterým se provádí výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty, jakož i dohodnutého přiměřeného zisku) nižší, nebude o vzniklý rozdíl navýšen dohodnutý přiměřený zisk definovaný ve výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty pro příslušný rok.*“ Článkem VI. byl zrušen Dodatek č. 1/2017 z listopadu 2017. V Článku VI. *Závěrečná ustanovení* je uvedeno, že nedílnou součástí dodatku je také *Příloha 2 – Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2017 sestavený dopravcem (Informativní příloha)*. V této příloze je uveden matematický vzorec výpočtu přiměřeného zisku, je zde uvedena částka celkové výše prokazatelné ztráty pro rok 2017 – 414 550 500 Kč, a datum 9. 11. 2016, přičemž tento list není podepsán.
31. Dne 14. 2. 2018 byl pro rok 2018 uzavřen taktéž Dodatek č. 5/2018 Smlouvy. V Článku III. tohoto dodatku je stanoven *Přiměřený zisk dohodnutý* ve výši 0,00 Kč. V Článku VII. *Závěrečná ustanovení* je uvedeno, že nedílnou součástí dodatku je také *Příloha 2 – Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2018 sestavený dopravcem (Informativní příloha)*. V této příloze je uveden matematický vzorec výpočtu přiměřeného zisku. Nadto je zde položka *Dohodnutý přiměřený zisk* – 1,00 Kč, je zde uvedena částka celkové výše prokazatelné ztráty pro rok 2018 – 428 573 534 Kč, a datum 18. 12. 2017, přičemž tento list není podepsán. V levém horním rohu je kapitálkami uvedeno „**INFORMATIVNÍ PŘÍLOHA**“.
32. Soud o žalobě uvažil takto:
33. Soud předesílá, že dle ustálené judikatury důkazní standard ve sporném správním řízení celkově odpovídá důkaznímu standardu v civilním řízení sporném. Oproti klasickému správnímu řízení, kde břemeno důkazní spočívá především na správním orgánu, se důkazní břemeno ve sporném řízení dělí mezi účastníky řízení, neboť § 141 odst. 4 správního řádu oslabuje ve vztahu ke správnímu orgánu zásadu vyšetřovací a zvyšuje odpovědnost účastníků řízení za výsledek sporu akcentováním zásady projednací. Jinými slovy, správní orgán ve sporném řízení není zpravidla povinen vyhledávat z vlastní iniciativy důkazní prostředky pro rozhodnutí předloženého sporu, ale vychází primárně z důkazních prostředků navržených účastníky řízení nebo z jejich shodných tvrzení. Míra unesení důkazního břemene tím, kterým účastníkem řízení má přitom přímý vliv na jeho úspěch ve sporu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 5 A 142/2013-68).

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

34. Povinností OZŘ jako navrhovatele ve sporném správním řízení tak bylo tvrdit a prokázat, že má nárok na zaplacení částky (přeplatku) ve výši 17.995.102,07 Kč se zákonným úrokem z prodlení, naproti tomu povinností žalobce jako odpůrce ve správním řízení bylo tvrdit a prokázat, že tomu tak není.
35. Předně se soud zabýval otázkou režimu právního vztahu mezi žalobcem a OZŘ. Zatímco žalovaný uzavřel, že si smluvní strany prostřednictvím Dodatku č. 4/2018 a Dodatku č. 5/2018 vypořádaly nároky související s provozováním veřejné linkové dopravy dle Smlouvy, dle žalobce by mělo být na věc pohlíženo optikou bezdůvodného obohacení, neboť smluvní strany mezi sebou uzavřely smlouvu, která se ukázala být neplatná z hlediska závazku veřejné služby.
36. Smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě uzavírané dle § 19 zákona o silniční dopravě jsou veřejnoprávními smlouvami subordinačními ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82).
37. Dle zvláštního senátu pro rozhodování kompetenčních sporů *„je sporem z veřejnoprávní smlouvy je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě; může se tak jednat i o nároky mimosmluvní, jako je například nárok na vydání bezdůvodného obohacení. Příslušnost soudu k rozhodování těchto mimosmluvních vztahů by byla založena pouze tehdy, bylo-li by zřejmé, že uplatněný nárok nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami. Soubor práv a povinností odvíjejících se od veřejnoprávní smlouvy by měl být posuzován komplexně, ve všech vzájemných souvislostech a pokud možno jedním orgánem, respektive soustavou orgánů“* (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 20. 4. 2021, čj. Konf 29/2019-18).
38. V daném případě právní vztah mezi žalobcem, resp. jeho právním předchůdcem, a OZŘ založila Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění základní dopravní obslužnosti území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou, jež byla Dodatkem č. 5/2009 prodloužena do 31. 12. 2019. Smlouva tvořila právní základ pro vztah mezi žalobcem a OZŘ, proto Soubor linek a spojů v závazku veřejné služby, Předběžný odhad prokazatelné ztráty a Čestné prohlášení byly vždy součástí dodatků Smlouvy, které byly pro každý rok uzavírány zvláště. Až do roku 2016 docházelo k uzavírání těchto dodatků na počátku kalendářního roku, pro nějž byl daný dodatek uzavírán.
39. Pokud jde o rok 2017, postup smluvních stran, kdy nebyl dodatek uzavřen před počátkem období, v němž měl žalobce dopravu provozovat, nelze označit za vhodný. Žalovaný tak právem uvedl, že smlouva o závazku veřejné služby má být uzavřena předem, tedy než dopravce začne dopravní obslužnost zabezpečovat. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, *„smlouva o závazku veřejné služby nemůže vzniknout až po uskutečnění plnění jednou ze stran (...). Závazek veřejné služby totiž vzniká až na základě písemné veřejnoprávní smlouvy, která však zpětně nemůže založit právní vztah. Nezbytnou náležitostí smlouvy je navíc předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Požadavku na transparentnost veřejné správy a důvěře v její*

činnost by rozhodně neprospělo, pokud by závazky veřejné služby vznikaly ex post, a pokud by následně v rámci těchto závazků byly hrazeny prokazatelné ztráty, které by nebyly předešlým odhadem nijak limitovány.“ (cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2017, č. j. 10 As 130/2017 – 56).

40. Dodatky č. 4/2018 a č. 5/2018 však byly uzavřeny v rámci smluvního vztahu vzešlého z veřejnoprávní smlouvy mezi žalobcem a OZŘ (Smlouvy z roku 2009). Předmětné dodatky č. 4/2018 a 5/2018 se tak staly součástí souborů právních vztahů odvíjejících se od Smlouvy uzavřené na základě § 19 zákona o silniční dopravě, pro účely § 161 odst. 1 věty první správního řádu proto OZŘ netrpěla absencí pravomoci a příslušnosti k jejich uzavření.
41. Soud předesílá, že je nutno odlišovat nicotnost veřejnoprávní smlouvy od její neplatnosti. V obsahu uzavřených dodatků č. 4/2018 a č. 5/2018, ani v okolnostech jejich uzavření, soud nespatřuje důvody, pro něž by mohly býti nicotnými. Žalobce a OZŘ projeví svobodnou vůli předmětné dodatky uzavřít, přičemž tyto netrpí vadami absolutního nedostatku pravomoci a absolutní nepříslušnosti (srov. § 19 zákona o silniční dopravě a bod 40 tohoto rozsudku), nepožadují po žalobci trestné či absolutně nemožné plnění, a ani zde nebyl nedostatek právního podkladu k uzavření těchto dodatků (jelikož byly uzavřeny v rámci již existujícího smluvního vztahu z platné veřejnoprávní smlouvy uzavřené z titulu § 19 zákona o silniční dopravě a jsou tak součástí souboru vztahů odvíjejících se od Smlouvy, není zde absence zákonného podkladu ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu.
42. K tomu soud poukazuje na § 170 správního řádu, který u veřejnoprávních smluv vylučuje mimo jiné aplikaci ustanovení občanského zákoníku o neplatnosti právních jednání, relativní neúčinnosti a ustanovení o započtení. Jak uvedl Nejvyšší soud ČR, „*u veřejnoprávních smluv není možné všeobecně hovořit o jejich neplatnosti v soukromoprávním významu. Jednak to výslovně vylučuje § 170 správního řádu, ale vyplývá to i ze zvláštní povahy a obsahu těchto smluv, neboť jsou nadány presumpcí správnosti až do okamžiku, než je v přezkumném řízení dle § 165 správního řádu prokázán opak a jsou zrušeny. Důvodem, pro který se u veřejnoprávních smluv neuvažuje o neplatnosti, je i zachování právní jistoty. Na místě je také poznamenat, že důvody zrušení veřejnoprávní smlouvy se mohou lišit od důvodů neplatnosti soukromoprávních smluv. Dokud tedy veřejnoprávní smlouva není příslušným správním orgánem zrušena, trvají z ní vzniklá práva a povinnosti, a to i když by smlouva vznikla v rozporu s právními předpisy. Jedinou výjimkou j případná nicotnost veřejnoprávní smlouvy, která zákonem předvídané účinky nevyvolává (...)*“ (cit. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 6. 2016, č. j. 29 Cdo 1376/2014, zvýraznění doplněno zdejším soudem).
43. Obdobné stanovisko ostatně zastává odborná literatura: „*Vyloučení aplikace ustanovení občanského zákoníku o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů je dáno zvláštní povahou a obsahem veřejnoprávních smluv, které mají v některých případech účinky právních předpisů (některé koordinační veřejnoprávní smlouvy), v jiných případech zase účinky rozhodnutí (smlouvy podle § 161 a § 162). Vzhledem k tomu, že de o veřejnoprávní vztahy (§ 159 odst. 1), nelze v jejich případě dost dobře mluvit o platnosti či neplatnosti, neboť i ony jsou, jakožto veřejnoprávní akty, popř. akty s veřejnoprávními účinky, sui generis, nadány presumpcí správnosti až do okamžiku, než je stanoveným způsobem (v přezkumném řízení podle § 165)*

prokázán opak“ (cit. Komentář k § 170. In: VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 9788072731664, str. 1327-8)

44. Ke zrušení předmětných dodatků č. 4/2018 a č. 5/2018 přitom nedošlo a ze spisu se ani nepodává, že by žalobce dal k jejich zrušení podnět.
45. Soudu si je vědom závěrů Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 – 30, v němž NSS připustil, že správní orgány jsou oprávněny posoudit otázku neplatnosti veřejnoprávní smlouvy jako předběžnou otázku podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Tento závěr však byl učiněn za skutkově odlišných okolností, neboť předmětem posuzování měla být veřejnoprávní smlouva uzavřena v době před účinností správního řádu (sporný Dodatek č. 7 byl v případě řešeném před Nejvyšším správním soudem uzavřen dne 21. 4. 2005, zatímco správní řád nabyl účinnosti až dne 1. 1. 2006). V souladu s přechodným ustanovením v § 182 odst. 2 správního řádu byla taková veřejnoprávní smlouva posuzována podle právní úpravy účinné v době uzavření předmětné smlouvy. V takovém případě se § 170 správního řádu neuplatní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 – 30, body 7 a 34 až 36).
46. I pokud by přitom v nyní projednávané věci žalovaný otázku neplatnosti předmětných dodatků č. 4/2018 a 5/2018 posoudil jako předběžnou otázku podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, žalobce by nárok z bezdůvodného obohacení vůči nároku OZŘ započít nemohl. Takový postup by totiž byl v rozporu s výslovným zněním § 170 správního řádu, podle něž je, jak již bylo uvedeno, přiměřené užití ustanovení občanského zákoníku o započtení u veřejnoprávních smluv vyloučeno.
47. Z výše uvedených důvodů jsou dodatky č. 4/2018 a 5/2018 stále v platnosti, a na žalobce s OZŘ dopadají z nich vzešlá práva a povinnosti. Žalovaný již proto nepochybil, pokud z obsahu těchto dodatků vyšel, neboť práva a povinnosti mezi smluvními stranami za období od 1. 1. 2017 do 13. 2. 2018, a následně od 14. 2. 2018 do 31. 12. 2018, vypořádávají právě tyto dodatky. Žalovaný, který správně poukázal na fakt, že předmětné dodatky vypořádaly nároky související s provozováním veřejné linkové dopravy dle Smlouvy, proto ani nebyl povinen podrobněji zdůvodňovat, proč žalobce nemá vůči OZŘ nárok na vydání bezdůvodného obohacení nebo povinnost nahradit způsobenou škodu.
48. Námitky nejsou důvodné.
49. Dále se soud zabýval námitkami žalobce proti žalovaným provedenému výkladu dodatků č. 4/2018 a 5/2018. Žalobce se neztotožnil se závěrem žalovaného, že přiměřený zisk byl těmito dodatky sjednán v nulové výši.
50. Žalovaný ale právem uzavřel, že výše předběžného odhadu prokazatelné ztráty, a to včetně výše přiměřeného zisku, vzniká na základě konsenzu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, *„předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty nemůže být do smlouvy o závazku veřejné služby včleněn jen tím, že jej jedna ze stran předloží druhé.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 – 30). Pro posouzení oprávněnosti nároku

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

žalobce je proto klíčové zodpovězení otázky, k jakému konsenzu ohledně výše přiměřeného zisku mezi smluvními stranami došlo.

51. Soud k otázce, zda dopravci ze zákona „náleží“ přiměřený zisk, odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015 – 99, který uzavřel, že *„u jednotlivých dopravců se tak mohou lišit nejen vlastní náklady na 1 km (např. v důsledku odlišné skladby vozového parku, odlišných režijních nákladů nebo úrokových nákladů), ale též dohodnutý přiměřený zisk, u něž právní předpisy navíc stanoví pouze jeho maximální výši, která nesmí překročit 1/8 ceny autobusů. Účelem uvedených ustanovení není garantovat kogentním způsobem dopravci, který uzavře smlouvu o závazku veřejné služby, přiměřený zisk ve stanovené výši bez ohledu na smluvní cenu, za kterou se rozhodl závazek veřejné služby přijmout. Účelem je naopak regulovat maximální výši kompenzace, kterou je možné státem nebo ze státních prostředků poskytnout podnikům, které mají plnit úkoly veřejné služby tak, aby nedocházelo k plýtvání veřejnými prostředky, ale zejména, aby tyto poskytnuté prostředky nepředstavovaly zvýhodnění dotčeného dopravního podniku, a tedy nedovolenou státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.“*
52. Účelem právní úpravy tedy je regulovat maximální možnou výši přiměřeného zisku, nikoli výši minimální. Mohou přitom existovat důvody, pro něž může dopravce uzavřít na určitou dobu s krajem smlouvu o základní dopravní obslužnosti s nulovou výši přiměřeného zisku. Těmito důvody může být získání či udržení referencí dopravce pro účast v zadávacích řízeních, udržení tržního podílu, nebo také udržení provozního zázemí včetně zaměstnanců, zařízení údržby a vozového parku do budoucna. Spektrum legitimních důvodů pro uzavření takové smlouvy ze strany dopravce je tedy široké, pro účely posouzení věci není nezbytné zvažovat veškeré situace, za jakých k uzavření takové smlouvy může dojít.
53. Pokud jde o Dodatek. č. 4/2018, soud plně přisvědčil závěrům žalovaného, neboť v tabulce obsažené v Článku II. *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty* Dodatku 4/2018 je zcela nepochybně uveden přiměřený zisk – dohodnutý ve výši 0,00 Kč.
54. Pokud jde o Přílohu č. 2 *Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2017 sestavený dopravcem (informativní příloha)*, tato příloha č. 2 k Dodatku 4/2018 obsahuje výpočet prokazatelné ztráty a přiměřeného zisku, avšak z Dodatku č. 4/2018 nevyplývá, že by OZŘ takto stanovenou výši přiměřeného zisku akceptovala. Právě naopak, ačkoli je Příloha č. 2 nedílnou součástí dodatku 4/2018, je u ní uvedeno, že jde o toliko přílohu informativní a sestavenou dopravcem (tedy žalobcem). Jak jazykový, tak systematický výklad tak svědčí závěru žalovaného, podle kterého byla prokazatelná ztráta a nulový přiměřený zisk sjednána právě v článku dodatku *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty*.
55. Žalovaný nadto správně poukázal na Dodatkem č. 4/2018 novelizované znění Článku V. odstavce 18 Smlouvy, jež svědčí závěru, že smluvní strany si ujednaly výši přiměřeného zisku právě ve *Výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty* pro příslušný rok, neboť je v něm uvedeno, že *„V případě, že u dopravce dojde k úspoře celkových provozních nákladů na 1 km a tyto tak budou oproti výši stanovené příslušným dodatkem (tj. dodatkem, kterým se provádí výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty, jakož i dohodnutého přiměřeného zisku) nižší,*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

nebude o vzniklý rozdíl navýšen dohodnutý přiměřený zisk definovaný ve výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty pro příslušný rok“ (zvýraznění doplněno soudem).

56. Žalovaný zároveň správně poukázal na fakt, že v *Propočtu prokazatelné ztráty k 31. 12. 2017* právní předchůdce žalobce sám kalkuloval s přiměřeným ziskem za rok 2017 ve výši 0,00 Kč. Lze proto uzavřít, že důkazy předložené OZŘ poskytovaly dostatečnou oporu závěru, že přiměřený zisk byl pro rok 2017 sjednán v nulové výši.
57. Naopak žalobce ani ve správním řízení, ani v řízení před soudem, nepředložil přesvědčivé důkazy o tom, že by si smluvní strany sjednaly výši přiměřeného zisku dle Přílohy č. 2 Dodatku 4/2018, a nikoli dle Článku II. tohoto dodatku.
58. Obdobný závěr lze učinit z Dodatku č. 5/2018 ve vztahu k roku 2018. Článek III. tohoto dodatku obsahuje *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty pro rok 2018* taktéž s částkou přiměřený zisk – dohodnutý ve výši 0,00 Kč. Příloha č. 2. *Předběžný odborný odhad pro rok 2018* je opět označena jako sestavená dopravcem a jako informativní příloha. Je pravdou, že tato Příloha č. 2 dále obsahuje položku *Dohodnutý přiměřený zisk* ve výši 1,00 Kč/km, ani zde však nelze bez dalšího uzavřít, že takováto výše přiměřeného zisku byla OZŘ (krajem) akceptována, když je tato příloha opět označena jako *předložená dopravcem a informativní*. Tato příloha je jakožto „INFORMATIVNÍ“ nadto označena v samotné její hlavičce.
59. Soud proto uzavřel, že důkazy předložené OZŘ poskytovaly dostatečnou oporu závěru, že přiměřený zisk byl sjednán v nulové výši. Žalobce naopak ve správním řízení neprokázal, že by si smluvní strany sjednaly výši přiměřeného zisku dle Přílohy č. 2 Dodatku č. 5/2018, a nikoli dle Článku III. tohoto dodatku. S ohledem na stranami předložené důkazy proto žalovaný nepochybil, uzavřel-li, že přiměřený zisk byl i pro rok 2018 sjednán v nulové výši.
60. Nadto soud uvádí, že jak je patrné z dodatků č. 1/2011, 1/2012, 1/2013, 1/2014, 1/2015 a 1/2016, přílohy obsahující předběžný odhad prokazatelné ztráty v předcházejících letech nikdy nebyly označeny pouze jako informativní a nikdy u nich nebylo uvedeno, že jde o odhad předložený dopravcem. Z komparace dodatků tedy vyplývá, že až v dodatcích č. 4/2018 a 5/2018 smluvní strany zcela záměrně uvedly, že jde o přílohu předloženou dopravcem a že je informativní. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že žalobcem (dopravcem) předložená výše přiměřeného zisku byla ze strany kraje (OZŘ) akceptována pouze tím, že byl tento návrh s výslovným uvedením, že jde o informativní a dopravcem předloženou přílohu, pojat jako součást Smlouvy.
61. Soud dále uvádí, že uzavřel-li žalobce s OZŘ pod hrozbou exekuce ve vztahu ke smluvní spolupráci v předchozích letech dohodu o narovnání, z tohoto tvrzení není bez dalšího patrné, jakým způsobem měla tato skutečnost ovlivnit oběma smluvními stranami odsouhlasený obsah předmětných dodatků, resp. neplyne z něj, proč měl žalovaný dle žalobce při komparaci dodatků z předchozích let s dodatky č. 4/2018 a 5/2018 za účelem zjištění vůle smluvních stran učinit nesprávné právní či skutkové závěry.

62. K oběma dodatkům č. 4/2018 a 5/2018 soud doplňuje, že žalobce své tvrzení, že výše přiměřeného zisku v oddíle *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty* byla sjednána toliko ve vztahu k režimu zálohových plateb a nebyla ujednáním o přiměřeném zisku jako takovém, nepodpořil žádnými důkazy. Závěr, že výše 0 Kč/km byla sjednána toliko pro zálohy, nelze učinit pouze z nadpisu předmětného odstavce dodatku. V neprospěch takového závěru totiž hovoří výše citované, Dodatkem č. 4/2018 novelizované znění Článku V. odstavce 18 Smlouvy. Z něj plyne, že dohodnutý přiměřený je zisk definovaný právě ve výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty pro příslušný rok. Ve vztahu k Dodatku č. 4/2018 tomuto závěru nadto brání již výše zmíněný *Propočet prokazatelné ztráty k 31. 12. 2017* (jež je součástí správního spisu), v němž právní předchůdce žalobce sám kalkuloval s přiměřeným ziskem za rok 2017 ve výši 0,00 Kč. Ve vztahu k Dodatku č. 5/2018 pak soud v obsahu správního spisu nenalezl žádný oběma smluvními stranami podepsaný (či jinak potvrzený/odsouhlasený) dokument, z něž by bylo patrné, že by smluvní strany zamýšlely postupovat v otázce výše přiměřeného zisku odlišně od Dodatku č. 4/2018. Z důvodů uvedených shora nelze ani bez dalšího uzavřít, že by takovým dokumentem byla *Příloha č. 2. Předběžný odborný odhad pro rok 2018*.
63. Námitky nejsou důvodné.
64. Pro úplnost soud uvádí, že žalobce v žalobě neuvedl žádná tvrzení ani důkazy, jež by zpochybňovaly závěry v otázce konkrétního vypořádání prokazatelné ztráty.

VI. Závěr a náklady řízení

65. Na základě shora uvedených skutečností soud žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
66. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci procesně úspěšný, žalovanému správnímu orgánu, který měl úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.
67. Výrok o nákladech osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s., soud jí ničeho neuložil, a důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání nákladů řízení OZŘ soud neshledal.

Poučení:

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

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Praha 27. listopadu 2023

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.