



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Z-Group bus a.s.**, IČ 45192120, se sídlem třída Tomáše Bati 258, Zlín - Louky, zast. JUDr. Pavlem Vyroubalem, advokátem, se sídlem Palackého 168, Vsetín, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Plzeňský kraj, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2022, č. j. MV-55630-42/ODK-2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 A 29/2022-59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se **z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 1. 2022, č. j. MV-55630-42/ODK-2021, podle § 148 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl tak, že nárok osoby zúčastněné na řízení uplatněný ve sporném řízení správním ve sporu z veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou uzavřené dne 3. 2. 2009, kterým se po žalobkyni domáhala 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, je v základu věci důvodný.

[2]Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 A 29/2022-59, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl.

[3]V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve citoval dotčená ustanovení zákona o silniční dopravě a správního řádu. Dále shrnul podstatné skutkové okolnosti případu a konstatoval, že důkazní standard ve sporném řízení odpovídal důkaznímu standardu v civilním řízení sporném. Důkazní břemeno se proto dělilo mezi účastníky řízení. Povinností osoby zúčastněné na řízení bylo prokázat, že měla nárok na zaplacení částky (přeplatku) ve výši 17.995.102,07 Kč se zákonným úrokem z prodlení, naproti tomu povinností žalobkyně bylo prokázat, že tomu tak nebylo. Městský soud se dále zabýval samotnou smlouvou uzavřenou mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Předmětná smlouva založila žalobkyni závazek veřejné služby k zajištění základní dopravní obslužnosti území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou (dále jen „smlouva“), jež byla dodatkem č. 5/2009 prodloužena do 31. 12. 2019. Až do roku 2016 byly součástí zmíněné smlouvy dodatky, jež obsahovaly soubor linek a spojů v závazku veřejné služby, předběžný odhad prokazatelné ztráty a čestné prohlášení, které byly uzavírány vždy na počátku daného kalendářního roku dopředu.

[4]Pro případ dodatku č. 4/2018 uzavřeného na období roku 2017, tj. zpětně, městský soud upozornil na nevhodnost takového postupu, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2017, č. j. 10 As 130/2017-56. Podle městského soudu se však dodatky č. 4/2018 a č. 5/2018 staly součástí souboru právních vztahů odvíjejících se od smlouvy o závazku veřejné služby uzavřené v roce 2009, jelikož byly uzavřeny v rámci jím založeného smluvního vztahu. Zmíněné dodatky současně nebyly nicotné, jelikož byly projevem svobodné vůle smluvních stran. Ustanovení § 170 správního řádu u veřejnoprávních smluv nadto vyloučilo mimo jiné aplikaci ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), o neplatnosti právních jednání, relativní neúčinnosti a ustanovení o započtení. Ke zrušení předmětných dodatků přitom v posuzovaném případě nedošlo. I v případě, kdy by otázku neplatnosti předmětných dodatků městský soud posoudil jako předběžnou otázku podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, nemohla by žalobkyně nárok z bezdůvodného obohacení uplatnit vůči nároku osoby zúčastněné na řízení, jelikož takový postup § 170 správního řádu výslovně vylučoval. Na žalobkyni i osobu zúčastněnou na řízení proto dopadaly práva a povinnosti vzešlé z dodatků č. 4/2018 a č. 5/2018. Žalovaný pak postupoval správně, pokud z jejich obsahu vycházel, neboť vypořádal práva a povinnosti smluvních stran za období od 1. 1. 2017 do 13. 2. 2018 a následně od 14. 2. 2018 do 31. 12. 2018. Žalobkyně tak neměla nárok na vydání bezdůvodného obohacení nebo na náhradu způsobené škody.

[5]K otázce, zdali smluvní strany v předběžném odhadu prokazatelné ztráty sjednaly rovněž přiměřený zisk, městský soud uvedl, že takové ujednání by vzniklo na základě řádného smluvního konsenzu. Odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25.10.2017, č. j. 4 As 107/2017-30, a ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015-99, a konstatoval, že účelem právní úpravy bylo regulovat maximální výši přiměřeného zisku. Podle městského soudu zároveň mohly existovat důvody pro uzavření smlouvy s nulovou výší přiměřeného zisku. Těmi mohlo být získání či udržení referencí dopravce pro účast v zadávacích řízeních, udržení tržního podílu či udržení provozního zázemí včetně zaměstnanců, zařízení údržby a vozového parku do budoucna. V dodatku č. 4/2018 byl v čl. II Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty zcela nepochybně dohodnut přiměřený zisk ve výši 0,00 Kč. K příloze č. 2 Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2017 sestavený dopravcem (informativní příloha) městský soud konstatoval, že obsahovala výpočet prokazatelné ztráty

pokračování

a přiměřeného zisku, avšak z jejího obsahu nebylo zřejmé, zdali ji osoba zúčastněná na řízení akceptovala. Byť byla součástí předmětného dodatku, bylo z ní zároveň zřejmé, že se jednalo o přílohu informativní a sestavenou žalobkyní. Prokazatelná ztráta a nulový přiměřený zisk byly sjednány ve zmíněném čl. II dodatku č. 4/2018. V dodatku novelizovaném čl. V odst. 18 předmětné smlouvy bylo navíc uvedeno, že v případě úspory celkových provozních nákladů by nebyl o vzniklý rozdíl navýšen dohodnutý přiměřený zisk definovaný ve výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty pro příslušný rok. V Propočtu prokazatelné ztráty k 31. 12. 2017 nadto právní předchůdce žalobkyně kalkuloval s přiměřeným ziskem pro rok 2017 v nulové výši. Žalobkyně nepředložila přesvědčivé důkazy o tom, že si přesto přiměřený zisk s osobou zúčastněnou na řízení sjednala podle přílohy č. 2 k dodatku č. 4/2018, a nikoli podle jeho čl. II.

[6]Obdobné závěry městský soud uvedl ve vztahu k dodatku č. 5/2018. Článek III zmíněného dodatku rovněž obsahoval výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty pro rok 2018 s přiměřeným ziskem v dohodnuté výši 0,00 Kč. Příloha č. 2 k tomuto dodatku byla též označena jako informativní a zpracovaná žalobkyní, přičemž z ní nebylo zřejmé, zdali ji osoba zúčastněná na řízení akceptovala, byť v ní byl uveden přiměřený zisk ve výši 1,00 Kč/km. Žalobkyně tak nepředložila přesvědčivé důkazy o tom, že si přiměřený zisk s osobou zúčastněnou na řízení sjednala podle přílohy č. 2 k dodatku č. 5/2018, a nikoli podle jeho čl. III. Městský soud zdůraznil, že dodatky uzavřené pro období let 2011 až 2016 nikdy nebyly označeny jako informativní a zpracované žalobkyní. Z dodatků č. 4/2018 a č. 5/2018 bylo zřejmé, že označení „informativní“ bylo zcela záměrné. Nebylo možné proto bez dalšího uzavřít, že byly přílohy zmíněných dodatků akceptovány osobou zúčastněnou na řízení pouze tím, že byly pojaty jako součást předmětné veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby. Na uvedeném nemohla ničeho změnit ani dohoda o narovnání uzavřená mezi smluvními stranami pod hrozbou exekuce ve vztahu ke smluvní spolupráci v předchozích letech.

[7]Závěrem městský soud konstatoval, že žalobkyně neprokázala svá tvrzení, podle nichž výše přiměřeného zisku v části dodatků č. 4/2018 a č. 5/2018 označené jako „Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty“ byla sjednána toliko ve vztahu k režimu zálohových plateb a nebyla ujednáním o přiměřeném zisku jako takovém. Uvedený závěr současně nevyplýval z pouhého gramatického označení příslušné části, přičemž ani neodpovídal dodatkem č. 4/2018 novelizovanému čl. V odst. 18 předmětné smlouvy. Z něho vyplývalo, že přiměřený zisk byl definován právě ve výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty. Městský soud zopakoval, že propočet prokazatelné ztráty k 31. 12. 2017 počítal s nulovým přiměřeným ziskem, přičemž ve vztahu k dodatku č. 5/2018 nenalezl žádný důkaz, z něhož by vyplýval záměr smluvních stran postupovat pro rok 2018 ve výpočtu prokazatelné ztráty odlišně od roku 2017. Za takový důkaz nebylo možné považovat přílohu č. 2 k předmětnému dodatku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8]Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž označila důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] V ní namítla, že městský soud dospěl ke zcela odlišnému závěru ohledně právního vztahu mezi stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení. Na rozdíl od žalovaného, který konstatoval, že v roce 2017 a na začátku roku 2018 byla autobusová doprava provozována v rámci veřejnoprávní smlouvy nepojmenované, totiž městský soud uvedl, že dodatky č. 4/2018 a č. 5/2018 byly uzavřeny v rámci smluvního vztahu vzešlého z předmětné veřejnoprávní smlouvy, a staly se tak součástí souboru práv a povinností z ní vzniklých, přičemž uplatněné nároky vyplývaly z předmětné veřejnoprávní smlouvy. Uvedeným závěrem se však městský soud dostal do příkrého rozporu se závěry Nejvyššího správního soudu formulovanými v rozsudku ze dne 24. 11. 2017, č. j. 10 As 130/2017-56. V něm uvedl, že veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby nelze uzavírat zpětně, přičemž součástí jejich povinných náležitostí je rovněž předběžný odhad prokazatelné ztráty. Podle stěžovatelky by bylo možné souhlasit s uvedeným závěrem městského soudu pouze tehdy, pokud by byl součástí dodatku č. 5/2009 předběžný odhad prokazatelné ztráty na jednotlivá období, tedy pro každý rok až do roku 2019. V posuzovaném případě se tak však nestalo. Nadto městský soud zcela opomněl začátek roku 2018. Městský soud proto posoudil uvedenou právní otázku nesprávně. Zároveň lze jeho závěry označit za nesrozumitelné, jelikož přestože v odůvodnění napadeného rozsudku citoval zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu, dospěl ke zcela odlišnému závěru.

[10] Podle stěžovatelky dále městský soud nezohlednil všechny skutečnosti patrné ze správních spisů. Smluvní strany původní veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby měly zájem v rámci dodatků č. 4/2018 a č. 5/2018 upravit práva a povinnosti při provozování dopravní obslužnosti. Zmíněnými dodatky byl zároveň sjednán přiměřený zisk, a to předložením příloh č. 2 k jednotlivým dodatkům a následným nejednáním osoby zúčastněné na řízení bylo toto ujednání akceptováno. Podle platné právní úpravy přílohu týkající se předběžného výpočtu prokazatelné ztráty předkládá dopravce. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře sice uvedl, že není povinností osoby zúčastněné na řízení tento předběžný výpočet bez dalšího přijmout, nicméně v tomto ohledu předpokládá aktivní jednání, tedy konkrétně odmítnutí osobou zúčastněnou na řízení. Ta k tomu však nepřistoupila. Případný podpis zmíněných příloh byl zcela nerozhodný. Pokud osoba zúčastněná na řízení s předmětnými přílohami nevyjádřila nesouhlas, bylo nutno uzavřít, že s jejich obsahem souhlasila. Osoba zúčastněná na řízení nadto s obsahem příloh č. 2 k dodatkům souhlasila co do výpočtu prokazatelné ztráty, s kalkulací přiměřeného zisku však již nesouhlasí.

[11] K čl. II dodatku č. 4/2018 a k čl. III dodatku č. 5/2018 stěžovatelka uvedla, že z jejich nadpisu se zcela zjevně jedná o výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty, přičemž každý článek končí specifikací měsíčních záloh a jejich přesným výpočtem. Z obsahu zmíněných článků je nadto zřejmé, že v rámci měsíčních záloh nebude poskytována záloha na dohodnutý přiměřený zisk, který má být zúčtován až na konci příslušného období. S uvedeným není v rozporu ani ujednání smluvních stran v dodatku č. 4/2018, podle něhož nebude v případě vzniku úspor navýšena záloha na přiměřený zisk. Podle stěžovatelky se uvedené ujednání opět týká pouze pravidelných měsíčních záloh. Nadto dodatek č. 5/2018 obdobné ustanovení ani neobsahuje. Městský soud i žalovaný proto dospěly k nesprávnému závěru, že smluvní strany předmětné veřejnoprávní smlouvy sjednaly přiměřený zisk v nulové výši. Závěrem stěžovatelka uvedla, že námitku započtení vlastního nároku na přiměřený zisk oproti nároku osoby zúčastněné na řízení na úhradu tvrzeného přeplatku měsíčních záloh uplatnila jako svou procesní obranu. Setrvale totiž v průběhu správního i soudního řízení namítá, že jí měla osoba zúčastněná na řízení zaplatit dohodnutý přiměřený

pokračování

zisk, přičemž v takovém případě by nevznikl tvrzený přeplatek měsíčních záloh na provozování autobusové dopravy, nýbrž naopak nedoplatek.

[12] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že městský soud dospěl při posuzování věci ke shodným závěrům. Ztotožnil se s jeho posouzením, že závazek veřejné služby nelze založit zpětně, přičemž uzavřené dodatky shledal platnými, byť nevhodně uzavřenými. Přisvědčil právnímu názoru žalovaného, že předmětnými dodatky došlo k vypořádání nároků souvisejících s provozováním veřejné linkové dopravy podle předmětné smlouvy. Podle žalovaného je lhostejné, zda se tak stalo veřejnoprávní smlouvou o závazku veřejné služby, či se jednalo o veřejnou smlouvu nepojmenovanou mající základ v právních vztazích týkajících se závazku veřejné služby v linkové dopravě.

[14] Dále žalovaný uvedl, že prokazatelná ztráta byla mezi smluvními stranami v posuzovaném případě sjednána v článku dodatků č. 4/2018 a č. 5/2018 označeném jako „Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty“. Uvedeným ustanovením nedocházelo k úpravě záloh ani způsobu jejich výpočtu, nýbrž jím byl stanoven předpoklad prokazatelné ztráty pro daný kalendářní rok. Přiměřený zisk pak pro roky 2017 i 2018 činil částku 0,00 Kč. Uvedené potvrzuje rovněž novelizovaný čl. V odst. 18 předmětné smlouvy ve znění dodatku č. 4/2018. Žalovaný konstatoval, že přílohy č. 2 k předmětným dodatkům byly označeny jako informativní. Existoval-li vzhledem k uvedenému rozpor ve výkladu jednotlivých smluvních ujednání, bylo nutné dát přednost právě ujednáním uvedeným přímo ve smlouvě, resp. jejích dodatcích. S nulovým přiměřeným ziskem ostatně kalkuluje sám právní předchůdce stěžovatelky v propočtu prokazatelné ztráty ke dni 31. 12. 2017.

[15] Městský soud podle žalovaného v tomto ohledu správně odkázal na předchozí zavedenou praxi smluvních stran, kdy nedocházelo k označování příslušných příloh k dodatkům jako informativních a předložených dopravcem. Příslušné označení tak bylo v přílohách č. 2 k předmětným dodatkům uvedeno stěžovatelkou zcela záměrně. Osoba zúčastněná na řízení proto nemohla sama o sobě obsah takto označených příloh přijmout jako součást předmětné smlouvy, pokud proti nim přesto ničeho aktivního nenamítala. Žalovaný závěrem konstatoval, že se stěžovatelka omezila na pouhý gramatický význam slovního pojmenování čl. II dodatku č. 4/2018 a čl. III dodatku č. 5/2018, aniž by zohlednila obsah a kontext celé smlouvy. Být pojmenování „Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty“ nebylo příliš vhodné, po posouzení celého obsahu předmětné smlouvy bylo zřejmé, že právě v uvedených člancích smluvní strany sjednaly nulový přiměřený zisk.

[16] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[17] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední

povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) a s. ř. s.

[19] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. b) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.* Konečně podle písm. d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě stačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009-69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[21] V nyní posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami se při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze namítla, že závěry městského soudu jsou nesrozumitelné, pokud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2017, č. j. 10 As 130/2017-56, a následně dospěl ke zcela odlišnému právnímu názoru. Nejvyšší správní soud však v posuzovaném případě neshledal odůvodnění rozsudku městského soudu nesrozumitelným. I v případě, že městský soud citoval určitou pasáž zmíněného rozsudku a následně formuloval vlastní závěry týkající se konkrétní věci, kterou posuzoval a na níž případně citované závěry Nejvyššího správního soudu aplikoval, bylo z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, k jakému právnímu názoru dospěl, a z jakých důvodů tak učinil. Jinak řečeno, z odůvodnění napadeného rozsudku bylo zjevné, jakým způsobem posoudil sporné právní otázky. Stěžovatelka ostatně s právními závěry městského soudu v kasační stížnosti polemizuje, což by v případě jejich nepřezkoumatelnosti, resp. nesrozumitelnosti nebylo z logiky věci možné.

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[23] Stěžovatelka namítla, že městský soud posoudil spornou právní otázku povahy dodatků č. 4/2018 a č. 5/2018 k veřejnoprávní smlouvě o závazku veřejné služby nesprávně a zároveň zcela odlišně od žalovaného. Podle městského soudu byly zmíněné dodatky uzavřeny v rámci smluvního vztahu vzešlého z předmětné smlouvy, a staly se tak součástí souboru práv a povinností z ní vzniklých, přičemž uplatněné nároky vyplývaly z předmětné veřejnoprávní smlouvy. Stěžovatelka však namítla, že veřejnoprávní smlouvy nelze uzavírat zpětně, přičemž jejich povinnou náležitostí je rovněž odhad prokazatelné ztráty. Pokud by byl součástí dodatku č. 5/2009 takový odhad na jednotlivá období pro každý rok až do roku 2019, mohla by stěžovatelka s městským soudem souhlasit. V posuzovaném případě však k uvedenému nedošlo. Nadto městský soud zcela opomněl začátek roku 2018.

[24] Podle § 19b odst. 3 věty první zákona o silniční dopravě byl povinnou součástí smlouvy o závazku veřejné služby *dopravcem předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty za celé období, na které se závazek veřejné služby uzavírá*. Smysl institutu předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty spočíval v tom, že kraj uhradil prokazatelnou ztrátu nejvýše ve výši tohoto předběžného odborného odhadu zvýšeného pouze o nepředvídatelné prokazatelné náklady (§ 19b odst. 3 věta druhá). Podle § 5 odst. 1 nařízení vlády č. 493/2004 Sb. měl výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty předkládaného dopravcem provést *dopravce sám podle vlastních výsledků z provozování veřejné linkové dopravy v předchozím kalendářním roce nebo, pokud jde o období kratší než 1 rok, za období, v němž veřejnou linkovou dopravu provozoval*. Dopravci tak vzniká na základě smlouvy právo na úhradu prokazatelné ztráty, která je po odečtení tržeb a výnosů tvořena ekonomicky oprávněnými náklady a přiměřeným ziskem. Přiměřený zisk vypočte dopravce v předběžném odhadu prokazatelné ztráty, který je povinnou součástí smlouvy.

[25] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015-99, k předběžnému odhadu prokazatelné ztráty konstatoval, že *„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. Jedním z požadavků, který musí poskytnuté kompenzace splňovat, aby se nejednalo o nedovolenou veřejnou podporu, je totiž požadavek, aby parametry, na jejichž základě je vyrovnání vypočteno, byly stanoveny předem, objektivním a transparentním způsobem [srov. Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. července 2003, Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00]. Potřeba stanovit parametry kompenzací předem neznamená, že kompenzace musí být vypočtena na základě určitého vzorce. Jde spíše o to, aby bylo od začátku zřejmé, jakým způsobem se má kompenzace stanovit (srov. též rozhodnutí Komise ze dne 25. 6. 2014 o státní podpoře SA.20350 - (C 17/2008) (ex NN 1/2006) poskytnuté Českou republikou několika provozovatelům regionální autobusové dopravy v Ústeckém kraji].“*

[26] Nejvyšší správní soud dále v již citovaném rozsudku ve věci vedené pod sp. zn. 10 As 130/2017 uvedl, že *„smlouva o závazku veřejné služby nemůže vzniknout až po uskutečnění plnění jednou ze stran, jak tomu bylo v tomto případě. 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.“ V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v citované věci vycházel soud z částečně odlišného skutkového stavu. K samotnému uzavření veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby včetně předběžného odhadu prokazatelné ztráty došlo totiž až po uskutečnění příslušné veřejné služby. Ta proto byla uskutečňována pouze na základě smlouvy nepojmenované, jelikož samotná veřejnoprávní smlouva byla uzavřena teprve zpětně. V nyní posuzované věci však byla předmětná veřejnoprávní smlouva o závazku veřejné služby uzavřena již v roce 2009, přičemž byla prodloužena do konce roku 2019. Jednalo se však o posouzení, zdali součástí této smlouvy její smluvní strany učinily platně rovněž dodatky č. 4/2018 a č. 5/2018, jejichž součástí byl předběžný odhad prokazatelné ztráty, a to na příslušná období dopředu.

[27] Nyní posuzované věci tak více odpovídají závěry formulované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30. Ve zmíněné věci byla písemná veřejnoprávní smlouva o závazku veřejné služby uzavřena ještě před samotným uskutečněním veřejné služby, avšak bez předběžného odhadu prokazatelné ztráty. Jinak řečeno, předběžný odhad prokazatelné ztráty za příslušné období byl dopravcem předložen až zpětně. Uvedenému pak obecně odpovídají výše popsané skutkové okolnosti nyní posuzované věci.

[28] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl, že *„přestože tak mezi stranami existovala smlouva z roku 2003, závazek veřejné služby mezi nimi mohl vzniknout, jen pokud by výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty byl součástí jejich konsenzu o smlouvě o závazku veřejné služby právě pro rok 2006.“* Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty je totiž zákonem požadovanou náležitostí smlouvy o závazku veřejné služby, resp. není jen incidentní součástí smlouvy plnící podkladovou roli pro sestavení krajského rozpočtu, nýbrž až na výjimky definitivně určuje maximální výši plnění, které kraj v závislosti na výsledku vyúčtování poskytne dopravci za zajištění linkové osobní dopravy na sjednaných linkách. Nejvyšší správní soud doplnil, že smlouva z povahy věci představuje konsenzus stran. Pokud by tedy zákonodárce nezamýšlel, aby byl předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty výsledkem konsenzu, nestanovil by, že je povinnou součástí smlouvy. Z uvedeného tak vyplývá, že je nutno trvat na závěru, podle něhož součástí veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby musí být rovněž předběžný odhad prokazatelné ztráty, na němž se smluvní strany řádně dohodly, a to uzavřený na příslušné období dopředu.

[29] Vzhledem k výše uvedenému je rovněž v posuzovaném případě nutno konstatovat, že pro období roku 2017 a začátku roku 2018, tj. do 13. 2. 2018, platně nevznikl stěžovatelce závazek veřejné služby provozovat na území Plzeňského kraje dopravní obslužnost linkovými autobusy. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se žalovaným, že uskutečňování popsané veřejné služby stěžovatelkou v příslušném období probíhalo nejvýše na základě veřejnoprávní smlouvy nepojmenované, mající základ v právních vztazích týkajících se závazku veřejné služby v linkové dopravě. Z výše uvedených judikatorních závěrů je totiž

pokračování

zřejmé, že předmětnou smlouvu, jejíž nedílnou součástí je rovněž předběžný odhad prokazatelné ztráty, nelze uzavřít zpětně, jako tomu bylo v nyní posuzované věci.

[30] V této souvislosti je však nutno uvést, že Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, podle níž je napadený rozsudek nezákonný. Byť musí v tomto ohledu korigovat částečně nesprávné závěry městského soudu, pro posouzení důvodnosti námitek stěžovatelky totiž tato skutečnost nemá relevanci. Jinými slovy, sama stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že veřejnoprávní smlouvu o závazku veřejné služby, jejíž povinnou součástí je rovněž předběžný odhad prokazatelné ztráty, nelze uzavřít zpětně. Z uvedeného je zřejmé, že i podle názoru stěžovatelky jí pro období roku 2017 a začátek roku 2018, tj. do 13. 2. 2018, nevznikl závazek veřejné služby, a tedy ani nárok na úhradu prokazatelné ztráty, jejíž součástí je rovněž přiměřený zisk, jehož úhrady se stěžovatelka zejména domáhala. V tomto ohledu nepřiléhavé závěry napadeného rozsudku proto nijak nezasáhly do práv stěžovatelky, jelikož ani podle městského soudu pro zmíněné období stěžovatelka neměla nárok na úhradu přiměřeného zisku, byť k tomuto závěru dospěl na základě odlišných důvodů. Výsledné posouzení sporné právní otázky ohledně nároku stěžovatelky na úhradu prokazatelné ztráty pro období roku 2017 a začátek roku 2018, tj. do 13. 2. 2018, je proto v obou případech stejné, jak ostatně správně připomněl žalovaný.

[31] Městský soud dospěl ke správnému závěru, že stěžovatelka na uvedenou úhradu neměla nárok, byť tak učinil na základě jiných úvah. Podle § 19 odst. 2 silničního zákona je totiž osoba zúčastněná na řízení (kraj) povinen ze svého rozpočtu hradit pouze prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci plněním právě závazků veřejné služby, jsou-li splněny další zákonné podmínky. Za situace, kdy však stěžovatelka v předmětném období neplnila závazky veřejné služby (tyto závazky nevznikly z důvodu absence dohody na předběžném odhadu prokazatelné ztráty), nebyly ani podle názoru Nejvyššího správního soudu splněny zákonné podmínky pro vznik stěžovatelčina nároku na úhradu prokazatelné ztráty, a osoba zúčastněná na řízení proto nebyla povinna jí tuto ztrátu hradit (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2020, č. j. 2 As 317/2019-67).

[32] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že vzhledem k uvedenému nemá smyslu zabývat se námitkami stěžovatelky, podle nichž v rámci dodatku č. 4/2018 a dodatku č. 5/2018, co do období od 1. 1. 2018 do 13. 2. 2018, smluvní strany předmětné smlouvy měly zájem upravit práva a povinnosti při provozování dopravní obslužnosti, a to včetně sjednaného přiměřeného zisku. Vzhledem k výše citovaným závěrům totiž je nutno uzavřít, že zmíněné dodatky byly pro předmětné období uzavřeny zpětně, a proto jimi nemohla být upravena práva a povinnosti smluvních stran předmětné veřejnoprávní smlouvy, jelikož žádný závazek veřejné služby nevznikl.

[33] Jiná je ovšem situace pro případ období od 14. 2. 2018 do 31. 12. 2018, pro něž závazek veřejné služby platně vznikl. Na uvedeném se ostatně shodla stěžovatelka s žalovaným. Stěžovatelka namítla, že podle platné právní úpravy předkládá předběžný odhad prokazatelné ztráty dopravce. Byť nebylo povinností osoby zúčastněné na řízení jej bez dalšího přijmout, judikatura Nejvyššího správního soudu předpokládala aktivní kroky k jeho odmítnutí. Osoba zúčastněná na řízení však žádné kroky směřující k odmítnutí přílohy č. 2 k dodatku č. 5/2018 neučinila, a proto se stala součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy, a to včetně v ní dohodnutého přiměřeného zisku. Případný podpis zmíněné přílohy podle stěžovatelky nebyl rozhodný.

[34] Lze souhlasit se stěžovatelkou, že z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá závěr, že předběžný odhad prokazatelné ztráty předkládá dopravce, kraj je však oprávněn tento odhad odmítnout. Uvedené ostatně potvrzuje rovněž výše citovaný závěr, podle něhož je předběžný odhad prokazatelné ztráty nutnou součástí veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby uzavírané na příslušné období dopředu. Zároveň je však nutno zdůraznit, že v posuzovaném případě se v tomto ohledu jedná o spor o výklad jednotlivých ustanovení předmětné smlouvy, resp. jejích dodatků a příloh.

[35] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2016, č. j. 2 Afs 23/2016-34, konstatoval, že jakkoli nelze s ohledem na § 170 správního řádu užít na posuzování platnosti veřejnoprávních smluv a pravidla pro odstoupení od nich ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý občanský zákoník“), resp. od 1. 1. 2015 občanského zákoníku, posuzování účinků projevu vůle účastníka při uzavírání veřejnoprávní smlouvy musí nutně vycházet ze základních zásad zakotvených právě v těchto soukromoprávních kodexech, jež nalezly svůj odraz i v ustanoveních o základních obsahových náležitostech veřejnoprávních smluv a o základních pravidlech jejich výkladu, zejména pak v § 159 správního řádu. Podle ustanovení o výkladu právních úkonů podle starého občanského zákoníku platí, že právní úkony vyjádřené slovy je třeba vykládat nejenom podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem. Z citovaného ustanovení tak vyplývá, že při výkladu právních úkonů jsou relevantními hledisky nejen samotný jazykový výklad, nýbrž i skutečná vůle, tj. jaký účel je úkonem sledován. Jde o kombinaci výkladu gramatického a teleologického. Podle § 556 občanského zákoníku platí, že *při výkladu projevu vůle se přihlédne k praxi zavedené mezi stranami v právním styku, k tomu, co právnímu jednání předcházelo, i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přiřkládají.*

[36] V souladu s citovanými zákonnými ustanoveními postupoval rovněž městský soud při výkladu sporných ustanovení předmětné smlouvy, resp. jejích dodatků a příloh. Byť Nejvyšší správní soud výše konstatoval, že pro období roku 2017 a od 1. 1. 2018 do 13. 2. 2018 nevznikl stěžovateli závazek veřejné služby, lze se pro účely výkladu ustanovení dodatku č. 5/2018 a související přílohy č. 2 pro období od 14. 2. 2018 do 31. 12. 2018 ztotožnit se závěry městského soudu. V odst. 58 až 61 odůvodnění napadeného rozsudku městský soud uvedl, že v čl. III, byť označeném jako „Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty pro rok 2018“, byl přiměřený zisk sjednán ve výši 0,00 Kč. V tomto ohledu lze připomenout, že v již zmíněném dodatku č. 4/2018 novelizovaném čl. V odst. 18 bylo uvedeno, že v případě úspor celkových provozních nákladů nebude o vzniklý rozdíl navýšen přiměřený zisk, který byl definován ve Výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty. Stěžovatelka sice namítala, že uvedená ustanovení se týkala výhradně výpočtu zmíněných záloh, již však neuvedla nic konkrétního ke skutečnosti, že posledně citovaný článek předmětné smlouvy odkazuje na definici dohodnutého přiměřeného zisku právě v článku, který se týká stěžovatelkou odkazovaných záloh. Stěžovatelka tak zcela zjevný vztah obou ustanovení nedokázala nijak vyvrátit.

[37] Městský soud nadto správně ve smyslu výše citovaných ustanovení občanského zákoníku posuzoval zavedenou praxi smluvních stran. Poukázal na skutečnost, že obdobné dodatky uzavřené na období předchozích let až do roku 2016, resp. jejich přílohy nebyly nikdy označeny pouze jako informativní a nikdy u nich nebylo výslovně uvedeno, že jde o

pokračování

odhad předložený dopravcem. Z uvedeného je zjevný záměr smluvních stran přílohu č. 2 k dodatku č. 5/2018 odlišit od dřívějších příloh právě označením „informativní“ a „předložená dopravcem“. Z uvedeného tak nelze mít bez dalšího za to, že osoba zúčastněná na řízení takto označenou přílohu bez dalšího akceptovala jako součást veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby, resp. že neučinila ničeho, aby ji odmítla, jak namítla stěžovatelka. Městský soud v této souvislosti správně odkázal na další dosavadní zavedenou praxi stran spočívající ve vyjádření smluvního konsenzu osoby zúčastněné na řízení s předmětnými přílohami předloženými stěžovatelkou jejich podpisem. Byť má stěžovatelka za to, že je tato skutečnost nerozhodná, Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem konstatuje, že zmíněné okolnosti svědčí o dosavadní zavedené praxi stran, která představuje relevantní vodítko výkladu jednotlivých smluvních ujednání. Stěžovatelka přitom neodkázala na žádné konkrétní skutečnosti ani důkazy, jimiž by podpořila svůj závěr, že uvedenými ustanoveními dodatku č. 5/2018 byl sjednán přiměřený zisk v nenulové výši. Vycházela totiž pouze z gramatického výkladu označení čl. III zmíněného dodatku. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani námitka stěžovatelky, že v citovaném článku byly uvedeny jednotlivé výpočty prokazatelné ztráty, jelikož uvedeným závěrem nijak nevyvrátila výše uvedené skutečnosti. K obdobným závěrům ostatně správně dospěl rovněž žalovaný v odst. 96 až 99 odůvodnění svého rozhodnutí.

[38] Stěžovatelka dále namítla, že přiměřený zisk neměl být hrazen prostřednictvím měsíčních záloh na úhradu prokazatelné ztráty upravených v čl. III dodatku č. 5/2018, nýbrž až na konci příslušného období v samostatném vyúčtování. V této souvislosti však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že s ohledem na pravidla dokazování a rozdělení důkazního břemene, na něž správně odkázal již městský soud v odst. 33 a 34 odůvodnění napadeného rozsudku, bylo povinností stěžovatelky prokázat svá tvrzení. Stěžovatelka však v tomto ohledu nepředložila ani neoznačila žádný důkaz, jímž by své tvrzení doložila.

[39] Pokud stěžovatelka namítla, že dodatek č. 5/2018 neobsahuje ustanovení, podle něhož nebude v případě úspor na nákladech provozování dopravních služeb navýšena záloha na úhradu přiměřeného zisku, Nejvyšší správní soud konstatuje, že již žalovaný správně konstatoval, že zmíněným čl. V odst. 18 uvedeným v dodatku č. 4/2018 bylo novelizováno znění samotné veřejnoprávní smlouvy. Pokud smluvní strany na základě jejich konsenzu upravily obsah předmětné smlouvy, je zřejmé, že tak učinily pro všechna práva a povinnosti do budoucna komplexně. Ostatně stěžovatelka neuvedla, z jakých důvodů a na základě jakých skutečností dovozuje, že předmětná novelizace platila jen po omezené období, resp. se týkala pouze dodatku č. 4/2018.

[40] Vzhledem k výše uvedenému proto lze uzavřít, že stěžovatelka s osobou zúčastněnou na řízení pro období od 14. 2. 2018 do 31. 12. 2018 sjednala v dodatku č. 5/2018 a související příloze č. 2 přiměřený zisk ve výši 0,00 Kč, resp. řádně neprokázala svá tvrzení, že součástí předmětné veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby se stala příloha č. 2 ke zmíněnému dodatku, v níž byl uveden přiměřený zisk ve výši 1,00 Kč/km.

[41] Dále stěžovatelka uvedla, že námitku započtení vlastního nároku na přiměřený zisk oproti nároku osoby zúčastněné na řízení na úhradu tvrzeného přeplatku měsíčních záloh uplatnila jako svou procesní obranu, jelikož správně jí měl vzniknout nedoplatek. Jak však bylo uvedeno, stěžovatelka neměla pro období roku 2017 a od 1. 1. 2018 do 13. 2. 2018 na prokazatelnou ztrátu včetně přiměřeného zisku nárok, přičemž pro období od 14. 2. 2018

do 31. 12. 2018 neprokázala, že by si s osobou zúčastněnou na řízení sjednala přiměřený zisk v nenulové výši. Nejvyšší správní soud tak neshledal uvedenou námitku důvodnou.

[42] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud posoudil všechny sporné právní otázky správně a při posuzování věci vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Ani důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[44] Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a procesně úspěšnému žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení má v souladu s § 60 odst. 5 a § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení o kasační stížnosti, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace ovšem v posuzované věci nenastala. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že ani osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 17. září 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu