



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Jindřichohradecké místní dráhy, a.s.**, (povolena reorganizace), se sídlem Nádražní 203, Jindřichův Hradec, zast. Mgr. Ivo Suchomelem, advokátem, se sídlem Durychova 101/66, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. David Jánošík, insolvenční správce žalobkyně, se sídlem Gočárova 1105/36, Hradec Králové, zast. Mgr. Ivo Suchomelem, advokátem, se sídlem Durychova 101/66, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2022, č. j. MV-47986-21/ODK-2022, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2023, č. j. 14 A 100/2022-107,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2023, č. j. 14 A 100/2022-107, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodl o návrhu žalobkyně na zahájení sporného řízení ze dne 1. 3. 2023 (dále jen „návrh“), kterým se ve sporu z veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby v drážní dopravě ze dne 19. 10. 2009 (dále jen „smlouva“) domáhala zaplacení částky 2.807.353 Kč s příslušenstvím (dále jen „požadovaná částka“) tak, že výrokem I. napadeného rozhodnutí Kraji Vysočina (dále též „kraj“) podle § 141 odst. 7 správního řádu uložil povinnost zaplatit žalobkyni částku 358 Kč se zákonným úrokem z prodlení ve výši 9,75 % ročně od 9. 3. 2019 do zaplacení jako nedoplatek za vyúčtování za období roku 2018. Výrokem II. napadeného rozhodnutí návrh žalobkyně ve zbylém rozsahu (tedy co do částky 2.806.995 Kč s příslušenstvím) zamítl.

II.

[2] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji shora uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[3] Městský soud předně podotknul, že argumentace žalobkyně je obdobná jako v dalších řízeních, která v souvislosti se smlouvou vede u městského soudu proti jiným rozhodnutím žalovaného. Nicméně dovodil, že předmětem tohoto řízení není posouzení sporných částí smlouvy a k ní uzavřených dodatků (zde konkrétně smlouvy ve znění dodatku č. 16 týkajícího se roku 2018), ale návrh žalobkyně, kterým se po kraji domáhala zaplacení požadované částky představující rozdíl mezi částkou ztráty vyplacenou krajem na základě smlouvy (v níž byla výše náhrady ztráty limitována určitou sjednanou částkou) a žalobkyní uplatněnou částkou odpovídající prokazatelné ztrátě. Žalobkyně přitom nerozporeovala, že krajem vyplacená částka odpovídá smlouvě ve znění dodatku č. 16, ale namítala, že smlouva v tomto znění obsahujícím zastropování částky úhrady prokazatelné ztráty odporuje právním předpisům a judikatuře. Městský soud v této souvislosti označil za zásadní, že žalovaný v napadeném rozhodnutí úvahy nad zákonností smlouvy spojil s posouzením existence důvodů pro zahájení přezkumného řízení ohledně souladu smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 správního řádu (dále jen „přezkumné řízení“). Měl tudíž za to, že tímto směrem se musí ubírat i jeho soudní přezkum. Ze žaloby a posléze i z vyjádření žalobkyně při ústním jednání dále dovodil, že tato napadá výlučně závěr žalovaného o souladu smlouvy s právními předpisy, tedy o její zákonnosti. Brojí tedy proti závěrům žalovaného o nezahájení přezkumného řízení podle § 165 správního řádu.

[4] Za spornou tedy městský soud považoval otázku, zda měl žalovaný zahájit přezkumné řízení. Shledal, že účastník řízení může dát k zahájení přezkumného řízení podnět, avšak nejedná se o návrh na zahájení řízení, kterému by správní orgán musel vyhovět (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2017, č. j. 10 As 142/2017-36). S oporou o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 182/2014-28, pak konstatoval, že u přezkumu souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy podle § 165 správního řádu se jedná o obdobný postup jako u přezkumu rozhodnutí správního orgánu podle § 94 a násl. správního řádu. Dojde-li tudíž správní orgán k závěru o absenci důvodu pro přezkoumání veřejnoprávní smlouvy podle § 165 správního řádu, nezasahuje tím do právní sféry smluvních stran. Městský soud proto uzavřel, že neexistuje veřejné subjektivní právo na přezkum veřejnoprávní smlouvy z moci úřední (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 212/2019-32). Žalobkyně se tudíž nemohla žalobou domáhat vyslovení rozporu smlouvy s právními předpisy, protože tím by napadala závěr žalovaného o nezahájení tohoto přezkumného řízení. Z tohoto důvodu se městský soud nezabýval argumentací žalobkyně ohledně rozporu smlouvy s právními předpisy, neboť by tak žalovaného zavázal k zahájení přezkumného řízení.

[5] Na výše uvedeném podle městského soudu nic nemění ani skutečnost, že žalovaný nevydal sdělení o nezahájení přezkumného řízení, když tyto úvahy vtělil do napadeného rozhodnutí. Městský soud také poukázal na to, že na pojednávanou věc nemá vliv zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022 v řízení vedeném u městského soudu pod sp. zn. 18 A 56/2022, neboť žalovaný se v něm věcně nezabýval úhradou prokazatelné ztráty za rok 2018, o niž jde v souzené věci, ale uvedené rozhodnutí se týkalo smlouvy ve znění dodatku č. 17, který se především týkal úpravy rozsahu dopravního výkonu. Městský soud dále dodal, že nezákonnost smlouvy ve znění dodatku č. 16 (o niž jde v souzené věci) mohla

pokračování

žalobkyně napadnout ve sporném řízení, jak to učinila v případě smlouvy pro období roku 2019. Tím, že nepožadovala nahrazení projevu vůle kraje k uzavření dodatku č. 16 v jí požadovaném znění, nemůže se nyní domáhat zahájení přezkumného řízení. U veřejnoprávních smluv platí presumpce jejich správnosti, dokud není prokázán opak. V závěru napadeného rozsudku se pak městský soud ztotožnil s názorem žalovaného, který převážně nevyhověl návrhu žalobkyně. Žalobkyně se totiž s krajem na základě své svobodné vůle rozhodla, že smlouvu ve znění dodatku č. 16 uzavře.

III.

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně rekapituluje dosavadní průběh řízení a rozporuje závěr městského soudu o tom, že by podanou žalobou primárně brojila proti nezahájení přezkumného řízení žalovaným. V řízení před městským soudem se totiž domáhala určení, že žalovaný pochybil, když smlouvu ve znění dodatku č. 16 neshledal protiprávní. Právě pro protiprávnost měl smlouvu v souladu s § 165 správního řádu zrušit již kraj. Tím, že uzavřel protiprávní smlouvu, způsobil stěžovatelce škodu. Vzhledem k dispoziční zásadě pak bylo výhradně na stěžovatelce, jaká bude její žalobní argumentace a čeho se bude v žalobě domáhat. Městský soud tedy nebyl oprávněn měnit a nahrazovat její způsob hájení práv (srov. usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. Konf 16/2013-7). Stěžovatelka ohledně toho, co v řízení u městského soudu požadovala, odkazuje na text žaloby a dovolává se čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Má za to, že svým postupem jí městský soud upřel možnost hájit svá práva v řízení před soudem. Není jí přitom zřejmé, jak jinak se má ochrany svých práv domoci.

[8] Podle stěžovatelčina mínění městský soud zcela pominul, že stěžovatelka žádala o nápravu zásahu způsobeného postupem správních orgánů v souladu se smlouvou, která je však protiprávní, jelikož obsahuje zmíněné zastropování úhrady prokazatelné ztráty. Uvedená smlouva odporuje i čl. 93 Smlouvy o fungování Evropské Unie (dále jen „SFEU“), protože nepokrývá-li vyplacené plnění náhradu za poskytnutí veřejných služeb, je taková podpora neslučitelná s unijním právem. S odkazem na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23.10.2006, sp. zn. 33 Odo 1385/2004, stěžovatelka považuje smlouvu také za rozpornou s dobrými mravy, neboť není veřejným zájmem, aby kraj stěžovatelce jako soukromému dopravci za poskytnutí veřejné služby v oblasti drážní dopravy nehradil prokazatelnou ztrátu a nutil ji tak tuto doplácet, což vede k její likvidaci.

[9] Stěžovatelka upozorňuje i na porušení zásady legitimního očekávání, k čemuž cituje závěry vyplývající z nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2010, sp. zn. I. ÚS 2025/10, jakož i čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Zdůrazňuje, že dohadování se o výkladu § 39a zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění zákona č. 377/2009 Sb. (dále jen „zákon o drahách“), o což jde v daném případě, považuje za nedůstojné pro výkon státní správy, která nezákonnost smlouvy zakrývá tvrzením, že veřejnoprávní smlouva nemůže být zrušena jenom proto, že se stala pro jednu ze stran

nevýhodnou. Mimoto postup kraje podle ní odporuje také zásadě *secundum et intra lege*, neboť popírá výslovné znění právních předpisů.

[10] V závěru kasační stížnosti tudíž stěžovatelka shrnuje, že se městský soud nevypořádal s předmětem sporu a s její hlavní námitkou spočívající v protiprávnosti smlouvy a že nezohlednil důsledky protiprávního jednání kraje. Ohledně další argumentace týkající se nezákonnosti smlouvy odkazuje na svojí argumentaci uváděnou ve správním řízení i v řízení před městským soudem.

IV.

[11] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožňuje s napadeným rozsudkem a navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Má za to, že městský soud rozhodl v souladu s právními předpisy a ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a že napadený rozsudek je dostatečně odůvodněný. S argumentací stěžovatelky o protiprávnosti smlouvy se žalovaný vypořádal v části VIII. napadeného rozhodnutí, na kterou proto odkazuje. Tím, že dospěl k závěru o souladu smlouvy s právními předpisy, musel stěžovatelkou uplatněný nárok posoudit v souladu s touto smlouvou. V tomto směru připomíná, že stěžovatelka k uzavření smlouvy i k jejím dodatkům přistoupila ze své svobodné vůle. Skutečnost, že přistoupila na sjednání zastropování výše prokazatelné ztráty, které tak neodpovídá skutečně vynaloženým nákladům, je výsledkem jejího podnikatelského rozhodnutí. I kdyby žalovaný připustil faktickou nevýhodnost smlouvy, nemohl by až na případy podle § 165 správního řádu do takové situace zasahovat. Smluvní závazky totiž nemohou být z moci úřední měněny jenom proto, že se smlouva stala pro jednu ze stran nevýhodnou.

[12] Žalovaný má za to, že pokud stěžovatelka namítá porušení dobrých mravů, zásady legitimního očekávání či ochrany majetku, nachází se v argumentační nouzi. Nesouhlasí s námitkou, že jím zastávaný výklad § 39a zákona o drahách vede ke snížení důstojnosti veřejné správy, a podotýká, že v napadeném rozhodnutí proti jejím argumentům postavil vlastní ucelené právní závěry. Pokud stěžovatelka při jednání městskému soudu sdělila, že se domáhá zahájení přezkumného řízení, není pochybením městského soudu, že v tomto směru posoudil její žalobu jako nedůvodnou.

V.

[13] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka zdůrazňuje, že smlouva je protiprávní, přičemž tuto objektivní skutečnost nelze napravit tím, že jí bude odepráno právo domáhat se jejího přezkumu. Na nezákonnosti smlouvy totiž nic nemění skutečnost, zda má stěžovatelka veřejné subjektivní právo na její přezkum či nikoliv. Žalovaný i městský soud však tuto nezákonnost smlouvy zcela ignorují, což není v souladu se záměrem zákonodárce, který přezkum zákonnosti veřejnoprávních smluv svěřil do diskreční pravomoci orgánů veřejné moci. Stěžovatelka žalovanému také vytýká, že v nyní projednávaném případě činila pouze to, co jí doporučil v jiném řízení vedeném na základě téže smlouvy. Přestože se nyní namísto úhrady nezaplacených záloh úhradu prokazatelné ztráty domáhala náhrady škody způsobené nezákonností vyúčtování, její nárok žalovaný i tak zamítnul. Dále stěžovatelka uvádí, že se žalobou primárně domáhala posouzení protiprávnosti smlouvy a z ní plynoucího protiprávního postupu kraje, v důsledku něž jí vznikla škoda. Uvedla-li na dotaz městského soudu, že nesouhlasí s postupem žalovaného, kterým nedošlo k zahájení přezkumného řízení, nemohla tím změnit znění podané žaloby. Žalovaný se dezinterpretací

pokračování

jejích žalobních námitek snaží zakrýt protiprávnost smlouvy a nezákonného jednání kraje, a vyhnout se tak řešení věci.

[14] Stěžovatelka se odvolává na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2022, č. j. 29 Af 80/2019-640, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 7 As 104/2022-50, ze kterých dovozuje, že poskytování veřejné služby v oblasti dopravy za podnákladové ceny a s tím související falšování výkazů je protiprávní, protože odporuje SFEU a pravidlům hospodářské soutěže. Má za to, že vynucování excesivních podmínek odporuje čl. 102 písm. a) SFEU, který odpovídá § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), a poukazuje i na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ve věci C-298/83, *Comité des industries cinématographiques des Communautés européennes (CICCE)*, jehož závěry potvrzují, že dominantním odběratelem může být i státem zřízený veřejnoprávní subjekt, který pravidla hospodářské soutěže porušuje vynucováním nízkých výkupních cen.

[15] Stěžovatelka brojí rovněž proti závěrům žalovaného vysloveným v odst. 180 napadeného rozhodnutí, podle něž nejsou rozhodnutí Evropské komise N 495/2007 a N 409/2008 závazná. Takový závěr odporuje čl. 288 SFEU. Tím, že žalovaný v postavení ústředního orgánu státní správy členského státu Evropské unie popírá základní funkční principy komunitárního práva, stěžovatelka žádá, aby podle čl. 267 SFEU Nejvyšší správní soud položil Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se závaznosti rozhodnutí vydaných Evropskou komisí a také výkladu čl. 102 SFEU.

VI.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížnostní argumentací směřující k naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Absence vad podřaditelných pod uvedený kasační důvod je totiž podmínkou pro věcný přezkum kasačních námitek uplatněných ze zbylých kasačních důvodů.

[19] Stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku konkrétně spatřuje v tom, že se městský soud nezabýval předmětem sporu, když nevypořádal její hlavní námitku o protiprávnosti smlouvy a že napadený rozsudek postrádá odpovídající odůvodnění. Z povahy této námitky je zřejmé, že namítá nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

[20] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Uvedeným požadavkům však napadený rozsudek nevyhovuje.

[21] Nejvyšší správní soud pro účely dále uvedeného nejprve shrnuje podstatné skutečnosti vyplývající ze správního spisu a ze spisu městského soudu. Stěžovatelka se svým návrhem podaným u žalovaného domáhala zahájení sporného správního řízení podle § 141 a násl. správního řádu, ve kterém vůči kraji uplatňovala svůj nárok na zaplacení částky 2.807.353 Kč s příslušenstvím z titulu náhrady škody ve sporu z veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby v drážní dopravě ze dne 19. 10. 2009 (ve znění jejího dodatku č. 16). Stěžovatelka v návrhu tvrdila, že kraj odmítá uhradit uplatněnou částku s odkazem na znění smlouvy (ve znění jejího dodatku č. 16), kterou však tato považuje za protiprávní. Jelikož ustanovení smlouvy týkající se omezení (zastropování) výše úhrady prokazatelné ztráty jsou v rozporu s právními předpisy, a přitom s ní kraj protiprávní smlouvu uzavřel a nezrušil ji jako nezákonnou, tedy jednal protiprávně, vznikla tím stěžovateli škoda ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“).

[22] Také žalovaný již v bodě 6. napadeného rozhodnutí poukázal na to, že se stěžovatelka domáhá úhrady požadované částky jako náhrady škody, která byla způsobena tvrzeným protiprávním postupem kraje při uzavírání smlouvy (včetně dodatku č. 16) spočívajícím v tzv. zastropování výše úhrady prokazatelné ztráty. S ohledem na takto tvrzený nárok na náhradu škody tudíž žalovaný přistoupil k posouzení věci. Jako stěžejní otázku posuzoval, zda je smlouva ze stěžovatelkou uváděných důvodů rozporná s právními předpisy. V napadeném rozhodnutí v části VIII. nazvané „Posouzení důvodnosti uplatněného nároku“ vyslovil, že je třeba se zabývat i existencí důvodů pro zahájení přezkumného řízení o souladu smlouvy s právními předpisy podle § 165 správního řádu. K tomu současně v odst. 153. napadeného rozhodnutí vyslovil, že *„[p]osouzení důvodů pro zahájení přezkumného řízení se tak v zásadě překrývá s meritem sporu. Meritem celého sporu je totiž otázka, zda má navrhovatelka nárok na to, aby jí odpůrce uhradil skutečnou výši prokazatelné ztráty, nebo lze úhradu prokazatelné ztráty smluvně ‚zastropovat‘ a odpůrce je povinen uradit pouze částku, ke které se smluvně zavázal.“* (text zdůrazněn žalovaným).

[23] Žalovaný tedy upozornil na to, že odpověď na otázku, která je rozhodná pro posouzení uplatněného nároku, se kryje s posouzením předpokladů pro případné zahájení přezkumného řízení podle § 165 správního řádu. Jelikož žalovaný dospěl k závěru, že smlouva v rozporu s právními předpisy není, což odůvodnil v odst. 154. až 182. napadeného rozhodnutí, dovodil dále (při absenci porušení právní povinnosti jako prvního z předpokladů nároku na náhradu škody), že není třeba se již zabývat splněním dalších předpokladů odpovědnosti kraje za tvrzenou škodu, ani tím, v jakém režimu (zda podle zákona o odpovědnosti za škodu nebo podle občanského zákoníku) stěžovatelka svůj nárok na náhradu škody uplatňuje. S ohledem na tento závěr se dále zabýval tím, zda uplatněný nárok lze stěžovateli přiznat podle smlouvy. Jelikož to dovodil pouze ohledně částky 358 Kč s příslušenstvím, vyhověl návrhu pouze v této části a ve zbytku jej zamítl (viz odst. [1]).

[24] Stěžovatelka s uvedeným výsledkem sporného správního řízení nesouhlasila, a proto se domáhala přezkumu napadeného rozhodnutí v řízení o žalobě. Namítala jeho nesoulad

pokračování

s právními předpisy (tudíž nezákonnost - viz odst. 10. žaloby) a navrhovala jeho zrušení. V žalobě pak obsáhle brojila proti závěrům žalovaného vysloveným k otázce rozporu smlouvy s právními předpisy.

[25] Městský soud při ústním jednání dne 14. 8. 2023 stěžovatelku upozornil, že podle jeho názoru žalovaný soulad smlouvy s právními předpisy posuzoval výhradně z hlediska existence důvodů pro zahájení přezkumného řízení, čemuž by měla přizpůsobit svou argumentaci. Stěžovatelka při jednání na dotaz soudu upřesnila, že namítá, že nebylo zahájeno řízení podle § 165 správního řádu a taktéž setrvala na tvrzení o porušení povinností ze strany kraje při uzavření smlouvy. K dalšímu výslovnému dotazu městského soudu (zda stěžovatelka žádá náhradu škody podle speciální právní úpravy nebo zda svůj nárok pouze pojmenovává jako náhradu škody, aniž ve skutečnosti škodu žádá) stěžovatelka upřesnila, že v žalobním řízení požaduje náhradu újmy, která jí vznikla nesprávným úředním postupem kraje v důsledku jeho protiprávního jednání (v podrobnostech srov. zejména 18. minutu a dále 25. až 28. minutu záznamu z jednání zachyceného na nosiči CD na č. l. 105 spisu městského soudu).

[26] Na to již městský soud rozhodl napadeným rozsudkem. V něm poukázal na to, že v nynějším řízení žalovaný posuzoval, zda vyplacená část úhrady závazku veřejné služby v drážní dopravě odpovídá smlouvě. Zdůraznil, že *„úvahy nad zákonností ustanovení smlouvy o úhradě prokazatelné ztráty ve znění dodatku č. 16 žalovaný v napadeném rozhodnutí spojil toliko s úvahou nad existencí důvodů pro zahájení řízení o přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 správního řádu“* a odkázal zde na explicitní vyjádření žalovaného v bodě 181. napadeného rozhodnutí, v němž uvedl, že *„[s] ohledem na výše uvedené správní orgán neshledal důvod pro zahájení řízení o přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 správního řádu.“* Na základě toho městský soud uzavřel, že na zahájení přezkumného řízení nemá stěžovatelka právní nárok, a tudíž se ani nemůže domáhat jeho zahájení v řízení před soudem. Věcnou argumentací stěžovatelky týkající se zákonnosti závěrů žalovaného o souladu smlouvy s právními předpisy a na to navazujícího závěru o nedůvodnosti nároku na náhradu škody se proto nezabýval.

[27] Nejvyšší správní soud však s takovým postupem městského soudu nemůže souhlasit a považuje jej za nesprávný. Shledal naplněným kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[28] Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka u žalovaného uplatnila nárok na náhradu škody, za niž považovala újmu způsobenou nevyplacením prokazatelné ztráty, která převyšovala ve smlouvě sjednané limity (tzv. zastropování), vzniklou jednáním kraje, který se stěžovatelkou uzavřel smlouvu odporující právním předpisům; tento rozpor s právními předpisy zakládalo právě zastropování prokazatelné ztráty.

[29] Nejvyšší správní soud nepopírá, že z napadeného rozhodnutí plyne, že žalovaný pasáž, v níž posuzoval stěžejní a pro posouzení nároku na náhradu škody zcela prvořadou otázku rozporu smlouvy s právními předpisy, nadepsal *„Posouzení důvodů pro zahájení přezkumného řízení“*. V dané části napadeného rozhodnutí však současně výslovně uvedl, že tato otázka (tedy posouzení důvodů pro zahájení přezkumného řízení) se překrývá s meritem věci. Z obsahu této části napadeného rozhodnutí tudíž lze bez pochyb seznat, že

se v ní nejedná pouze o úvahu o tom, zda má být či bude zahájeno přezkumné řízení o souladu smlouvy s právními předpisy podle § 165 správního řádu (které nakonec žalovaný nezahájil, jelikož nesoulad smlouvy s právními předpisy nedovodil), ale též o posouzení toho, zda byl splněn jeden z předpokladů pro nárok na náhradu škody (ten prvořadý), tedy protiprávnost (srov. též odst. 183. až 185. napadeného rozhodnutí).

[30] Městský soud, jakkoliv se při jednání snažil předmět řízení o žalobě se stěžovatelkou vyjasnit (a činil tak podle Nejvyššího správního soudu nadbytečně, neboť obsah žaloby nebyl nejasný), nakonec dospěl k závěru, vyslovenému v odst. 22. napadeného rozsudku. Zde na straně jedné uvedl, že stěžovatelka při jednání potvrdila, že v řízení o žalobě požaduje, aby žalovaný zahájil přezkumné řízení, ale současně i to, že se domáhá přezkumu napadeného rozhodnutí vydaného ve sporném řízení správním, a nikoliv náhrady škody v civilním řízení. Uvedené vyjádření nemohlo předmět řízení, pokud o něm měl městský soud pochybnosti, nikterak vyjasnit, neboť se jedná o vyjádření z pohledu vymezení předmětu sporu v řízení o žalobě vnitřně rozporné.

[31] Z napadeného rozsudku a jeho vydání předcházejícímu postupu městského soudu při jednání se může jevit, že stěžovatelka v žalobě neprecizuje svůj nárok (a v důsledku toho i předmět řízení) tak, jak by si městský soud představoval, že by měl být formulován (o čemž svědčí opakované návodné dotazy městského soudu při jednání směrem ke stěžovatce, zda požaduje náhradu škody, nebo zda svůj nárok takto pouze „pracovně“ pojmenovává, byť fakticky nárok na náhradu škody neuplatňuje). Z obsahu žaloby je ale zřejmé, že stěžovatelka rozporuje zákonnost napadeného rozhodnutí proto, že žalovaný nesprávně posoudil onu protiprávnost smlouvy. Tu žalovaný, a podle Nejvyššího správního soudu správně, označil nejen za předpoklad případného zahájení přezkumného řízení podle § 165 správního řádu, ale především též za meritum sporu mezi smluvními stranami smlouvy (srov. opět citaci odst. 153. napadeného rozhodnutí výše), od něž se odvíjí důvodnost stěžovatelkou ve sporném správním řízení uplatněného nároku na náhradu škody. V takovém případě bylo povinností městského soudu meritorně přezkoumat závěry žalovaného o souladu smlouvy s právními předpisy. Právě tato otázka, jak správně zdůraznil i žalovaný, tvořila meritum sporu mezi účastníky sporného řízení správního. Městský soud k takovému posouzení nepřistoupil a uvedené závěry žalovaného soudnímu přezkumu vůbec nepodrobil.

[32] Nejvyšší správní soud poukazuje i na to, že ze zvukového záznamu z jednání u městského soudu neplyne, co městský soud uvedl ve výše zmíněném odstavci 22. napadeného rozsudku, tedy že by stěžovatelka výslovně uvedla, že v řízení u městského soudu požaduje, aby žalovaný zahájil přezkumné řízení. Stěžovatelka pouze k návodnému dotazu soudu, zda požaduje, aby žalovaný zahájil přezkumné řízení, uvedla, že ano a že se domáhá přezkumu napadeného rozhodnutí. K doplňujícímu dotazu městského soudu, zda náhradu škody žádá podle speciální právní úpravy (zákona o odpovědnosti za škodu), pak stěžovatelka při jednání uvedla, že se domáhá újmy způsobené nesprávným, tj. protiprávním, postupem kraje při uzavření smlouvy v podobě zastropování úhrady prokazatelné ztráty. Jinými slovy potvrdila pouze to, co vyjádřila v písemném vyhotovení žaloby a o čem také předtím pojednal žalovaný v napadeném rozhodnutí. S ohledem na vše uvedené tudíž městský soud pochybil, pokud dovodil, že se stěžovatelka v řízení o žalobě domáhala

pokračování

zahájení přezkumného řízení ze strany žalovaného. Uvedené z ničeho, tedy ani ze žaloby, ani z vyjádření stěžovatelky v řízení o žalobě, neplyne.

[33] S ohledem na skutečnost, že si městský soud učinil chybný úsudek o tom, co je předmětem řízení před ním, nezabýval se stěžejními závěry žalovaného týkajícími se protiprávnosti smlouvy (jako jednoho z předpokladů nároku na náhradu škody) a postupu kraje, který tento tvrzený rozpor smlouvy s právními předpisy nezohlednil a uvedené ustanovení smlouvy nezrušil. Tyto závěry přitom představovaly nosné rozhodovací důvody napadeného rozhodnutí, tedy jeho *ratio decidendi*. A ty zůstaly ze strany městského soudu nevypořádány. Z uvedeného důvodu trpí napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jak namítá stěžovatelka.

[34] Zbývá dodat, že pokud městský soud poukazoval na to, že stěžovatelka brojí pouze proti závěrům žalovaného o rozporu smlouvy s právními předpisy, pak takový postup byl jediný možný, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí nedovodil protiprávnost jako jeden z předpokladů nároku na náhradu škody, a bylo tedy zcela logické, že stěžovatelka brojila právě proti závěrům vysloveným k této otázce. To však neznamena, že se žalobou domáhala zahájení přezkumného řízení podle § 165 správního řádu.

[35] V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o žalobě je ovládáno dispoziční zásadou, a bylo proto na stěžovatelce, aby náležitě vymezila rozsah soudního přezkumu (srov. například rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Soudní přezkum správních rozhodnutí se totiž vždy odehrává v mezích určitě a přesně stanovených, přičemž stanovit je náleží žalobci (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Azs 244/2004-49). Jak již uvedeno, žaloba byla v tomto ohledu dostatečně srozumitelná. Současně pak z napadeného rozhodnutí plyne, že ty závěry, které stěžovatelka žalobou rozporovala, žalovaný nevyslovil pouze za účelem odůvodnění toho, proč nezahájil přezkumné řízení o souladu smlouvy s právními předpisy podle § 165 správního řádu. V daném případě tyto důvody současně představovaly meritum sporu a byly rozhodné pro posouzení důvodnosti nároku uplatněného stěžovatelkou ve sporném řízení správním. Z uvedených důvodů bylo povinností městského soudu tyto závěry žalovaného věcně, v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů přezkoumat, což neučinil.

[36] Přestože tedy stěžovatelka v rámci své argumentace poukazovala mimo jiné na to, že kraj pochybil, pokud smlouvu pro rozpor s právními předpisy nezrušil, tvrzený nárok na náhradu škody uplatňovala v řízení vedeném podle § 141 a násl. správního řádu. V žalobě pak vyslovila nesouhlas se závěry žalovaného ohledně rozporu smlouvy s právními předpisy, na kterých vystavěl úvahy o tom, zda má stěžovatelka nárok na úhradu skutečné výše prokazatelné ztráty, které žalovaný považoval za meritum sporu. Závěry městského soudu týkající se nemožnosti vymoci si zahájení přezkumného řízení podle § 165 téhož zákona vyslovené v napadeném rozsudku se tudíž mívají s podstatou sporu.

[37] S ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů týkajících se stěžejní sporné právní otázky nastolené žalobou se proto Nejvyšší správní soud nemohl zabývat námitkami podřaditelnými pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[38] Nejvyšší správní soud dodává, že nepřehlédl, že stěžovatelka v kasační stížnosti navrhla, aby položil Soudnímu dvoru jí formulované otázky týkající se přímé závaznosti rozhodnutí Evropské komise N 495/2007 a N 409/2008, jakož i výkladu čl. 102 SFEU. S ohledem na vše výše uvedené je však položení předběžných otázek přinejmenším předčasné, neboť městský soud závěry žalovaného, které k uvedenému vyslovil v napadeném rozhodnutí, dosud nepřezkoumal. Nelze tudíž nyní ani dovodit, zda se jedná o otázky, které mají pro posouzení věci význam a ohledně nichž je Nejvyšší správní soud v souladu s čl. 267 SFEU povinen předběžnou otázku položit.

VII.

[39] Nejvyšší správní soud tudíž napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy městský soud přezkoumá napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, vycházejí z toho, že závěry žalovaného o souladu smlouvy s právními předpisy tento vyslovil v souvislosti s posouzením merita sporu jako jednoho z předpokladů stěžovatelčina nároku na náhradu škody.

[40] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu