



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **Z-Group bus a.s.**
sídlem třída Tomáše Bati 258, 763 02 Zlín
zastoupená advokátem JUDr. Pavlem Vyroubalem
sídlem Palackého 168, 755 01 Vsetín

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad štolou 3, 170 00 Praha 7

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **Plzeňský kraj**
sídlem Škroupova 1760/18, 306 13 Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2023, č. j. MV- 60656-38/ODK-2023,

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:

I. Vymezení věci

(K.ř. č. 1 – rozsudek)

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

1. Žalobkyně se svou žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“ či „*soud*“) domáhala přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný rozhodl spor mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení (dále též „*Plzeňský kraj*“ nebo „*navrhovatel*“) z veřejnoprávních smluv o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou ve smyslu ust. § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „*zákon o silniční dopravě*“), ve znění platném a účinném v době uzavření smlouvy.
2. Předmětné veřejnoprávní smlouvy uzavřel Plzeňský kraj s právními předchůdci žalobkyně, společnostmi Autobusová doprava – Miroslav Hrouda s.r.o. a ČSAD autobusy Plzeň a. s., dne 3. 2. 2009 (dále též „*Smlouva ČSAD*“) a dne 30. 1. 2009 (dále též „*Smlouva AD Hrouda*“; společně též jako „*Smlouvy*“). Na základě těchto smluv byla zajišťována veřejná linková doprava na území Plzeňského kraje ode dne jejich uzavření až do 13. 6. 2020.
3. Nárok Plzeňského kraje uplatněný u žalovaného se týká provozování linkové dopravy žalobkyní (jejími právními předchůdci) v letech 2019 a 2020. Plzeňský kraj provedl ekonomické vyhodnocení roku 2019 podle Smlouvy ČSAD a dle tohoto vyúčtování stanovil přeplatek ve výši 32.747.150,04 Kč. Na základě ekonomického vyhodnocení roků 2019 a 2020 podle Smlouvy AD Hrouda pak Plzeňský kraj stanovil přeplatky ve výši 1.343.763,49 Kč za rok 2019 a 387.855,07 Kč za rok 2020. Jelikož žalobkyně nepodepsala návrhy příslušných dodatků ke smlouvě řešící ekonomické vyhodnocení uvedených roků, byla dle názoru Plzeňského kraje povinna vrátit přeplatky vzniklé za rok 2019 nejpozději do 1. 4. 2020 a za rok 2020 do 1. 4. 2021, jak bylo stanoveno ve Smlouvách, což však neučinila. Vzhledem k tomu, že jednání mezi Plzeňským krajem a žalobkyní nevedla k dobrovolné úhradě sporných částek, domáhal se Plzeňský kraj rozhodnutí tohoto sporu u žalovaného.
4. Žalovaný ve sporném správním řízení zcela vyhověl návrhu Plzeňského kraje ze dne 27. 3. 2023 (dále jen „*návrh*“) a uložil žalobkyni povinnost zaplatit Plzeňskému kraji (I.) částku 32.747.150,04 Kč jako přeplatek na vyúčtování podle Smlouvy ČSAD za období roku 2019, se zákonným úrokem z prodlení ve výši 8,25 % ročně z částky 32.747.150,04 Kč za dobu od 28. 6. 2021 do zaplacení, dále (II.) částku 1.343.763,49 Kč jako přeplatek na vyúčtování podle Smlouvy AD Hrouda za období roku 2019, se zákonným úrokem z prodlení ve výši 8,50 % ročně z částky 1.343.763,49 Kč za dobu od 7. 11. 2021 do zaplacení, (III.) částku 387.855,07 Kč jako přeplatek na vyúčtování podle Smlouvy AD Hrouda za období roku 2020, se zákonným úrokem z prodlení ve výši 8,50 % ročně z částky 387.855,07 Kč za dobu od 7. 11. 2021 do zaplacení, a (IV.) náhradu nákladů řízení ve výši 1.000.000 Kč.

II. Obsah žaloby

5. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že se žalovaný nevypořádal řádně s jejími návrhy na provedení důkazů. K ověření údajů uváděných Plzeňským krajem ve správním řízení žalobkyně navrhovala provedení důkazu vypracováním znaleckého posudku, neboť byla přesvědčena, že žalovaný není schopen v rámci své kompetence posoudit a správně vyhodnotit údaje v rádech několika tisíců položek, které byly předloženy Plzeňským krajem k důkazu v elektronické podobě. Tuto schopnost zpracovat řádně předložené údaje v požadovaných termínech neměla ani žalobkyně, ačkoliv je odbornou osobou podnikající

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

v dané oblasti – přeprava osob a přepravní systémy. V důsledku neprovedení znaleckého posudku dle žalobkyně došlo k tomu, že žalovaný správní orgán dělal závěry o odborných otázkách týkajících se finančních nároků, ačkoli k tomu nebyl kvalifikován.

6. V rámci *druhého žalobního bodu* žalobkyně brojí proti závěrům žalovaného týkajícím se vzniku závazku veřejné služby pro období začátku roku 2019. Nesporuje právní názor žalovaného, že závazek veřejné služby nemůže být založen zpětně, protože byla ujednání dodatku pro začátek roku 2019 vyhodnocena jako neplatná, na základě čehož žalovaný uzavřel, že žalobkyně neprovozovala přepravu v závazku veřejné služby. Žalobkyně má nicméně za to, že v takovém případě je nutné vyhodnotit období do února 2019 (v právním vztahu založeném Smlouvou ČSAD) a března 2019 (v právním vztahu založeném Smlouvou AD Hrouda) jako bezdůvodné obohacení s tím, že Plzeňský kraj je povinen nahradit žalobkyni náklady, které jí vznikly, jakož i přiměřený zisk.
7. Žalobkyně se neztotožňuje s názorem žalovaného, že pokud byl uzavřen neplatný dodatek smlouvy o závazku veřejné služby, byla tímto dodatkem uzavřena vlastně samostatná, nová veřejnoprávní smlouva nepojmenovaná, v níž si účastníci dohodli způsob vypořádání vzájemných plnění. Žalobkyně tvrdí, že pro případ, že dojde k uzavření neplatné smlouvy o závazku veřejné služby, jsou judikaturou zcela jasně stanovena pravidla postupu. Dodatek původní smlouvy nelze považovat za jinou veřejnoprávní smlouvu, jelikož takový postup by znamenal možnost obcházení zákona a i kdyby toto možné bylo, dodatky představující domnělé veřejnoprávní smlouvy byly uzavřeny až v únoru 2019 (ke Smlouvě ČSAD) a v březnu 2019 (Ke Smlouvě AD Hrouda) a do té doby bylo ze strany žalobkyně poskytováno faktické plnění, které bylo Plzeňským krajem přijato. Žalobkyně poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 As 171/2016-51, z něhož dovozuje povinnost zaobírat se finanční hodnotou poskytnutého plnění, když NSS vyslovil: „*v tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti práva soukromého nárok na vydání bezdůvodné obohacení*“. Žalobkyně rovněž odkazuje na rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015-99.
8. Žalobkyně namítá, že nedílnou součástí bezdůvodného obohacení je i nárok na ušlý zisk, žalovaný se tak byl povinen zabývat tím, jaká je výše poskytovaného plnění a protiplnění a jaká je obvyklá výše ušlého zisku poskytovaná Plzeňským krajem. Ten dle žalobkyně ve srovnatelném období poskytoval jiným dopravcům ušlý zisk ve výši 2 Kč a více za 1 km výkonu. Žalobkyně má za to, že žalovaný měl v tomto ohledu doplnit dokazování. Uvedené souvisí rovněž s návrhem žalobkyně na provedení důkazu znaleckým posudkem na obvyklou cenu dopravního výkonu, kterému však žalovaný nevyhověl.
9. *Třetí žalobní bod* je věnován otázce výše přiměřeného zisku v rámci právního vztahu založeném Smlouvou ČSAD. Žalobkyně rozporuje závěr žalovaného, že byl v této smlouvě sjednán nulový přiměřený zisk.
10. Žalobkyně opakuje, že souhlasí s tím, že ta ustanovení dodatku Smlouvy ČSAD, která byla uzavírána po provedení výkonů, nelze považovat za dohodu uzavřenou v režimu závazku veřejné služby, v takovém případě je však nutné vyhodnotit období do února 2019 jako bezdůvodné obohacení s tím, že Plzeňský kraj je povinen nahradit žalobkyni nejenom náklady, které jí vznikly, ale i přiměřený zisk, a to i v případě, že by tento sjednán nebyl.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

11. Žalobkyně má za to, že pokud byl dodatek č. 1/2019 ke Smlouvě ČSAD pro část uplatněného období vyhodnocen jako neplatný, nemůže žalovaný uplatňovat pravidla či judikurní závěry týkající se přiměřeného zisku, jako by byl dodatek platný po celé hodnocené období let 2019 a 2020. Žalobkyně tvrdí, že jí nárok na přiměřený zisk vznikl a vyplývá přímo ze zákona, případně z přílohy dodatku smlouvy. Napadené rozhodnutí tedy považuje za vadné, neboť žalovaný nesprávně vyhodnotil důkazy tak, že přiměřený zisk mezi účastníky při provozování nebyl sjednán.
12. Žalobkyně nesouhlasí se závěry žalovaného, že příloha č. 2 Dodatku č. 1/2019 ke Smlouvě ČSAD má toliko informativní charakter a že ustanovení dodatku smlouvy o poskytování záloh na zisk (a rovněž žalovaným odkazovaný čl. V odst. 18 Smlouvy ČSAD, ve znění dodatku č. 4/2018) má platnost pro režim celé smlouvy, nikoli jen pro případné zálohové platby. Žalobkyně je toho názoru, že se jednalo o jasné vymezení konkrétní situace – zálohy na zisk – a že ustanovení dodatku smlouvy nelze uplatňovat nad rámec takto popsaného právního jednání. Žalobkyně je přesvědčena, že stejně jako v případě ostatních dopravců působících na území Plzeňského kraje i jí náleží přiměřený zisk.
13. Žalobkyně dále brojí proti názoru žalovaného, že při sjednání přiměřeného zisku nebylo postupováno shodně jako v minulých letech, a proto byla procesní obrana žalobkyně vyhodnocena v její neprospěch. Žalobkyně poukazuje na to, že strany mezi sebou uzavřely dohodu o narovnání týkající se spolupráce smluvních stran v letech předcházejících uplatněnému nároku (k čemuž byla žalobkyně fakticky donucena pod hrozbou exekuce). Ke vztahům z let minulých tak dle žalobkyně nelze přihlížet.
14. Ve *čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně namítá porušení zásady rovnosti účastníků řízení. Upozorňuje na to, že v bodě 132 napadeného rozhodnutí se žalovaný vypořádal se žalobkyní předloženými tvrzeními a důkazy tak, že je pro posouzení nároku vyhodnotil jako nerelevantní, resp. neprůkazné a nepřezkoumatelné. Toto hodnocení žalobkyně považuje za nesprávné a v příkrém rozporu s tím, jakým způsobem byly hodnoceny listiny předložené Plzeňským krajem. Potřeboval-li totiž žalovaný doplnění či vysvětlení k listinám předloženým Plzeňským krajem, poskytl mu další poučení, a to i přes to, že byl již předtím poučen a k předložení výpočtů vyzván. Takto se však nestalo v případě žalobkyně, když místo výzvy k doplnění a odstranění pochybností, byly jí předloženy listinné důkazy bez dalšího vyhodnocení jako neprůkazné a nepřezkoumatelné. Žalobkyně opětovně připomíná, že právě proto, že žalovaný nebyl schopen vyhodnotit předložená data, navrhovala ustanovit znalce, který by nároky stran sporu odborným způsobem analyzoval.
15. V *pátém žalobním bodu* žalobkyně zpochybňuje výpočet úroků z prodlení, neboť má za to, že žalovaný nesprávně stanovil počátek doby prodlení. Žalovaný vyšel z toho, že Plzeňský kraj oznámil žalobkyni vyúčtování roku 2019 dopisem ze dne 28. 4. 2021 (Smlouva ČSAD) a 7. 9. 2021 (Smlouva AD Hrouda). Žalobkyně souhlasí, že splatnost vyúčtování nemohla nastat 1. 4. 2020 (za rok 2019) a 1. 4. 2021 (za rok 2020), neboť se jedná o okamžik předcházející oznámení vyúčtování. Nicméně se již neztotožňuje s tím, že žalovaný stanovil splatnost, a tím i počátek doby prodlení, na základě zavedené praxe stran, což nekoresponduje s ustanovením § 1958 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), na které odkazuje v odůvodnění napadeného rozhodnutí (bod 150 a násl.). Žalobkyně má za to, že počátek doby prodlení není vázán k okamžiku předložení vyúčtování, ale k doručení výzev k úhradě dlužných částek, tj. dopisů

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Plzeňského kraje ze dne 14. 9. 2022, č. j. PK DSH/10741/22, a ze dne 21. 9. 2022, č. j. PK – DSH/10829/22. Podle mínění žalobkyně je až od tohoto hmotněprávního úkonu možné uvažovat o reálné splatnosti závazku a počátku běhu doby prodlení.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

16. Žalovaný ve svém písemném vyjádření navrhl zamítnutí žaloby.
17. K *prvnímu žalobnímu bodu*, v němž žalobkyně namítá nevypořádání jejího návrhu na vypracování znaleckého posudku na cenu obvyklou uskutečněného plnění a na posouzení výpočtů navrhovatele, žalovaný odkázal na část VI. napadeného rozhodnutí - *Vypořádání se s návrhy na provedení důkazů*, konkrétně bod č. 85. Dále žalovaný uvedl, že neshledal důvod, proč by měla být v řízení zjišťována cena obvyklá za uskutečněná plnění, když cena plnění se řídí veřejnoprávními smlouvami uzavřenými mezi účastníky řízení, a to v kombinaci s rozhodnými skutečnostmi a v souladu s příslušnou právní úpravou v této oblasti. Výši poskytovaného plnění žalovaný posuzoval na základě tvrzení samotných účastníků řízení, podpořených důkazními prostředky.
18. Pokud jde o posouzení správnosti výpočtů Plzeňského kraje, je žalovaný přesvědčen, že tyto výpočty měla být schopna posoudit především sama žalobkyně, neboť se týkaly jí poskytovaných služeb. Jednalo se přitom o posouzení otázek skutkových, nikoli odborných. Žalovaný poskytl žalobkyni veškeré podklady k vyúčtování, které předložil Plzeňský kraj, následně ji vyzval, aby se vyjádřila k výpočtům v jednotlivých vyúčtováních a uvedla a doložila, v čem konkrétně shledává jejich nesprávnost. Žalobkyně odmítla správnost vyúčtování pouze v obecné rovině, aniž by předložila relevantní listinné nebo jiné důkazy, kterými by jejich správnost vyvrátila. To, že se k výpočtům provedeným Plzeňským krajem nebyla schopna adekvátně vyjádřit, jak sama přiznává, představuje pouze její vlastní procesní postoj, jehož důsledky jdou k tíži žalobkyně.
19. Ve vztahu k *druhému žalobnímu bodu* žalovaný odmítl tvrzení žalobkyně, že vyhodnotil dodatky Smlouvy ČSAD a Smlouvy AD Hrouda uzavřené mezi účastníky řízení pro období začátku roku 2019 jako neplatné. Žádný takový závěr žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyslovil, pouze vyjádřil názor, že závazek veřejné služby nelze založit zpětně, což se týká i dodatků k veřejnoprávním smlouvám, tedy že je nezbytné, aby byl dodatek smlouvy na příslušný kalendářní rok sjednán ještě předtím, než jedna ze stran smlouvy uskuteční plnění. Jestliže tedy na období roku 2019 došlo dne 21. 2. 2019 k uzavření Dodatku č. 1/2019 Smlouvy ČSAD a dne 18. 3. 2019 k uzavření Dodatku č. 1/2019 Smlouvy AD Hrouda, pak žalobkyně po část období roku 2019 (v rámci smluvního vztahu podle Smlouvy ČSAD do 20. 2. 2019 a v rámci smluvního vztahu podle Smlouvy AD Hrouda do 17. 3. 2019) neprovozovala veřejnou linkovou dopravu v rámci závazku veřejné služby, neboť příslušné dodatky byly uzavřeny částečně ex post. Z tohoto dílčího závěru však žalovaný nedovodil, že žalobkyně provozovala veřejnou linkovou dopravu v daném období zcela mimo rámec veřejnoprávní smlouvy. Žalovaný připomněl, že smluvní strany se Dodatkem č. 5/2009 Smlouvy ČSAD a Dodatkem č. 1/2009 Smlouvy AD Hrouda dohodly na trvání těchto smluv do 31. 12. 2019. Ačkoli nesjednaly podmínky provozování veřejné linkové dopravy pro část období roku 2019 předem, tak jak dle judikatury Nejvyššího správního soudu vyžadovala příslušná právní úprava, uzavřely ještě v průběhu roku 2019 příslušné dodatky smluv, kterými „pokryly“ i tuto část období. Těmito dodatky přitom byly upraveny vztahy v oblasti veřejného práva (týkající se

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

provozování dopravy ve veřejném zájmu). Na Dodatek č. 1/2019 Smlouvy ČSAD v období od 1. 1. 2019 do 20. 2. 2019 a Dodatek č. 1/2019 Smlouvy AD Hrouda v období od 1. 1. 2019 do 17. 3. 2019 proto žalovaný pohlížel jako na veřejnoprávní smlouvu, ve které si smluvní strany dohodly vypořádání nároků souvisejících s provozováním veřejné linkové dopravy podle Smlouvy ČSAD a podle Smlouvy AD Hrouda, kdy smluvní vztah byl založen právě předmětnými smlouvami. Žalovaný rovněž zohlednil, že k uzavření předmětných dodatků smluv nedošlo zcela ex post, tedy v okamžiku, kdy by smluvní strany již znaly reálné výsledky hospodaření.

20. Uvedené právní hodnocení dodatků smluv přitom dle žalovaného fakticky nemělo přímý dopad na posouzení nároku uplatněného Plzeňským krajem. Jestliže žalovaný nevyhodnotil dodatky smluv jako neplatné (což ani s ohledem na ust. § 170 správního řádu nemohl) ani neshledal důvod pro jejich zrušení postupem podle ust. § 165 správního řádu, neměl důvod posuzovat řešenou záležitost optikou bezdůvodného obohacení. Žalobkyní zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 As 171/2016-51, proto podle názoru žalovaného nelze na tento případ aplikovat.
21. Ke *třetímu žalobnímu bodu*, jímž je namítáno chybné posouzení nároku na přiměřený zisk ve smluvním vztahu podle Smlouvy ČSAD, se žalovaný vyjádřil následovně: Existence smlouvy o závazku veřejné služby byla základní podmínkou vzniku nároku dopravce (žalobkyně) na úhradu prokazatelné ztráty. Součástí smlouvy však musel být též konsenzem dosažený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty na dobu trvání přepravních povinností. Sjednanou výši předběžného odborného odhadu byla limitována povinnost Plzeňského kraje hradit prokazatelnou ztrátu (srov. § 19b odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě; dále jen „zákon o silniční dopravě“), a tak byl logicky vznik této povinnosti podmíněn existencí odborného odhadu „potvrzeného“ oběma stranami sjednáním ve smlouvě. Jinak řečeno, aby vůbec mohla Plzeňskému kraji vzniknout povinnost hradit prokazatelnou ztrátu ve smyslu ust. § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě, musela být nejdříve sjednána smlouva o závazku veřejné služby, včetně její povinné náležitosti - předběžného odborného odhadu. Skutečnost, že předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty předkládá dopravce, však ještě neznamená, že Plzeňský kraj musí tento odhad bez dalšího akceptovat, neboť z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že výše předběžného odborného odhadu vzniká na základě konsenzu smluvních stran, k čemuž žalovaný odkazuje na rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012-53. Jestliže výše předběžného odborného odhadu je výsledkem konsenzu smluvních stran, pak uvedené dle názoru žalovaného platí i ve vztahu k výši přiměřeného zisku, který je součástí prokazatelné ztráty.
22. Žalovaný dále uvedl, že po prostudování obsahu příslušných dodatků předmětných smluv dospěl k závěru, že prokazatelná ztráta byla mezi smluvními stranami sjednána v článku označeném jako *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty*. Tímto článkem totiž nedocházelo k úpravě záloh ani způsobu výpočtu záloh, nýbrž jím byl stanoven právě předpoklad prokazatelné ztráty pro daný kalendářní rok. Předpoklad prokazatelné ztráty ve smluvním vztahu podle Smlouvy ČSAD počítal s přiměřeným dohodnutým ziskem pro rozhodné období roku 2019 ve výši 0,00 Kč/km (viz dodatek č. 1/2019 Smlouvy ČSAD). Skutečnost, že přiměřený zisk byl dohodnutý ve výši stanovené v článku *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty*, žalovaný dovodil rovněž z čl. V odst. 18 Smlouvy ČSAD ve znění Dodatku č. 4/2018 této smlouvy, dle něhož: „V případě, že u dopravce dojde k úspoře

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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 úhrady prokazatelné ztráty pro příslušný kalendářní rok.“

23. Žalovaný nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že se smluvní strany dohodly na přiměřeném zisku ve výši uvedené v předběžném odborném odhadu prokazatelné ztráty předloženém žalobkyní. Ten byl totiž ve Smlouvě ČSAD výslovně označen jako informativní příloha. Žalovaný je přesvědčen, že jestliže je dán rozpor ve výkladu veřejnoprávní smlouvy v otázce sjednané výše přiměřeného zisku, kdy žalobkyně se odkazuje na jí předložený odborný odhad, který však má z vůle stran vyjádřené v této smlouvě pouze informativní charakter, je v takovém případě třeba dát přednost ujednání, které vyplývá přímo ze samotné veřejnoprávní smlouvy, resp. jejího příslušného dodatku. K výkladu Smlouvy ČSAD v otázce sjednání přiměřeného zisku žalovaný odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 A 29/2022-59, v němž se městský soud ztotožnil se závěry žalovaného, že výše přiměřeného zisku byla sjednána v článku smlouvy označeném jako *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty* a že ji nelze dovozovat z předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty předloženého žalobkyní, neboť tato příloha byla smluvními stranami označena jako informativní.
24. K námitce, že žalovaný měl část posuzovaného období, po kterou žalobkyně neprovozovala veřejnou linkovou dopravu v rámci závazku veřejné služby, vyhodnotit optikou bezdůvodného obohacení, žalovaný zopakoval, že pro takový postup nebyl důvod, neboť žalovaný nevyhodnotil předmětné dodatky Smlouvy ČSAD a Smlouvy AD Hrouda jako neplatné, a proto na tento případ není aplikovatelný žalobkyní zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 As 171/2016-51.
25. Ke čtvrtému žalobnímu bodu, jímž žalobkyně namítá, že v řízení byla narušena rovnost účastníků, neboť žalovaný opakovaně vyzýval navrhovatele k doplnění důkazů, žalovaný uvedl, že tyto výzvy činil s přihlédnutím k ust. § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), za účelem zjištění stavu věci. V dotčených výzvách nedošlo k hodnocení důkazů, resp. podkladů předložených navrhovatelem. Jejich smyslem bylo upřesnění předmětu řízení a doplnění relevantních údajů pro posouzení sporu. Jelikož to byl navrhovatel, kdo předmět řízení vymezil, byly výzvy adresovány právě jemu. Plzeňský kraj na výzvy reagoval a doplnil důkazní prostředky a argumentaci. Ostatně veškeré důkazy, které byly v řízení provedeny, předložil právě navrhovatel. Naopak žalobkyně na výzvu, aby se konkrétně vyjádřila k výpočtům, adekvátně nezareagovala, ačkoli k tomu měla dostatečný prostor, a to jak v průběhu řízení, tak i předtím – v době od obdržení předmětných vyúčtování do zahájení řízení. Plzeňský kraj totiž žalobkyni o podobě vyúčtování informoval svými dopisy ze dne 28. 4. 2021 a ze dne 6. 9. 2021, kterými ji zároveň vyzval k úhradě přeplatků, z provedeného dokazování však žalovaný nezjistil, že by žalobkyně do začátku řízení vůči vyúčtováním uplatnila jakékoli námitky. Žalobkyně v tomto ohledu na svoji obranu nevznesla žádnou argumentaci ani nepředložila žádné důkazní prostředky prokazující opak. Pasivita žalobkyně pokračovala i ve správním řízení a projevila se v míře unesení břemene tvrzení a břemene důkazního. O nutnosti unést důkazní břemeno byl přitom opakovaně poučován nejen navrhovatel, ale i žalobkyně.
26. Žalovaný upozornil na to, že ve vyjádření k návrhu žalobkyně pouze navrhla vypracování znaleckého posudku, ale žádné důkazy nepředložila, v průběhu řízení nijak nereagovala ani

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

na dílčí doplnění a vyjádření navrhovatele, ačkoli jí byla opakovaně dávána možnost. Žalovaný tvrdí, že vyjádření žalobkyně k návrhu na zahájení řízení bylo vágní a neobsahovalo žádnou konkrétní argumentaci, a tak nebylo k čemu žalobkyni vyzývat.

27. Dále žalovaný uvedl, že dopisem ze dne 10. 8. 2023, č. j. MV-60656-21/ODK-2023 zaslal žalobkyni veškeré podklady předložené navrhovatelem k vyjádření, jelikož tak neučinila, žalovaný ji vyzval, aby se vyjádřila k výpočtům provedeným navrhovatelem v jeho vyúčtováních a konkrétně specifikovala, které údaje zpochybňuje, a svá tvrzení doložila. Žalobkyně na tuto výzvu reagovala vyjádřením, v němž argumentovala pouze vůči vyúčtování roku 2019 ve smluvním vztahu podle Smlouvy ČSAD. K němu uvedla dílčí námitky, ty však žalovaný neshledal relevantními, stejně jako žalobkyní předložené listiny, jejichž obsah byl nepřezkoumatelný, neboť uvedené částky byly nepodložené (chyběly podkladové materiály a vysvětlení, jakým způsobem žalobkyně k uvedeným údajům dospěla). Žalovaný však přesto tyto listiny v řízení zohlednil a jejich posouzením se věnoval v bodech 129 až 132 napadeného rozhodnutí. Žalovaný je toho názoru, že jestliže žalobkyně nepředložila konkrétní a podložené vyjádření k vyúčtování, ačkoli k tomu byla vyzvána, nemůže mu být vytýkáno, že žalobkyni nevyzval znovu.
28. Žalovaný rovněž upozornil na to, že inicioval jednání mezi účastníky řízení za účelem dosažení smíru a ačkoli již byl domluvený termín tohoto jednání na 8. 11. 2023 dle návrhu žalobkyně, byla to právě ona, kdo se z tohoto jednání těsně před jeho konáním omluvil.
29. K otázce počátku prodlení s úhradou přeplatků řešené v *pátém žalobním bodu* žalovaný uvedl, že nemohl vycházet ze smluvně stanovené splatnosti přeplatku, která by předcházela okamžiku oznámení vyúčtování žalobkyni, a tak vycházel z ust. § 1958 odst. 2 občanského zákoníku. Plzeňský kraj oznámil žalobkyni vyúčtování roku 2019 podle Smlouvy ČSAD dne 28. 4. 2021 a vyúčtování roků 2019 a 2020 podle Smlouvy AD Hrouda dne 7. 9. 2021. Protože Plzeňský kraj ve vyúčtováních roků 2019 a 2020 podle Smlouvy AD Hrouda požadoval zaplatit přeplatky vždy do 60 dnů od doručení oznámení, byla dle názoru žalovaného doba splatnosti těchto vyúčtování právě v délce 60 dní od okamžiku doručení oznámení. Skutečnost, že Plzeňský kraj s určitým časovým odstupem žalobkyni „opětovně“ vyzval k úhradě dlužných částek, dle žalovaného nemůže být pro stanovení splatnosti vyúčtování nijak určující. V oznámení vyúčtování roku 2019 podle Smlouvy ČSAD ze dne 28. 4. 2021 žalovaný požadavek na termín zaplacení přeplatku nespecifikoval, a tak žalovaný stanovil dobu splatnosti přeplatku v délce 60 dní od okamžiku doručení oznámení, neboť s ohledem na výše uvedená oznámení předpokládal, že tato doba splatnosti patřila mezi obvyklou praxi mezi účastníky řízení.
30. Na výzvu městského soudu ze dne 4. 9. 2024 Plzeňský kraj oznámil, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. K obsahu žaloby se však nevyjádřil.

IV. Posouzení věci městským soudem

31. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, v souladu s ustanovením § 51 s. ř. s., neboť účastníci řízení s takovým postupem výslovně souhlasili.
32. 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 napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

33. Soud se v první řadě zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, k níž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
34. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí může dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívat v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů, neboť důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS). Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správními, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP). K uvedenému však soud doplňuje, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 212/2006-76 ze dne 19. 2. 2008). Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se například správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz například rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).
35. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud došel k závěru, že toto není stíženo vadou nepřezkoumatelnosti, neboť žalovaný srozumitelně a dostatečně podrobně popsal, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, podle kterých právních norem rozhodl a jakými úvahami se přitom řídil. Podrobněji bude napadené rozhodnutí rozebráno níže při vypořádání jednotlivých žalobních bodů.
36. Při věcném posouzení soud vyšel z této právní úpravy:
37. Podle § 19 odst. 1 zákona o silniční dopravě, v rozhodném znění, *závazek poskytovat veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vzniká na základě písemné smlouvy, kterou s dopravcem uzavírá kraj.*
38. 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.*
39. Podle § 19b odst. 1 zákona o silniční dopravě, v rozhodném znění, *prokazatelnou ztrátu ve veřejné linkové dopravě tvoří rozdíl mezi součtem ekonomicky oprávněných nákladů vynaložených dopravcem na plnění závazků veřejné služby a přiměřeného zisku vztahujícího se*

k těmto nákladům a mezi tržbami a výnosy dosaženými dopravcem při plnění závazků veřejné služby.

40. Podle § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě, v rozhodném znění, *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.*
41. Podle § 141 odst. 4 správního řádu *ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.*
42. 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.*
43. Ze správního spisu soud zjistil následující pro věc podstatné skutečnosti:
44. Právní předchůdce žalobkyně, Autobusová doprava – Miroslav Hrouda s.r.o., uzavřel dne 30. 1. 2009 s Plzeňským krajem *Smlouvu o závazku veřejné služby k zajištění základní dopravní obslužnosti území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou.* Z článku VIII. odst. 4 a 5 Smlouvy AD Hrouda vyplývá, že tato smlouva se uzavírá na dobu určitou od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Dodatkem č. 1/2009 ze dne 24. 11. 2009 došlo k prodloužení platnosti smlouvy do 31. 12. 2019. Dodatkem č. 1/2020 ze dne 6. 12. 2019 došlo k dalšímu prodloužení této smlouvy až do 13. 6. 2020.
45. Právní předchůdce žalobkyně, ČSAD autobusy Plzeň a. s., uzavřel dne 3. 2. 2009 s Plzeňským krajem *Smlouvu o závazku veřejné služby k zajištění základní dopravní obslužnosti území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou.* Z článku VIII. odst. 4 a 5 Smlouvy ČSAD vyplývá, že tato smlouva se uzavírá na dobu určitou od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Dodatkem č. 5/2009 ze dne 24. 11. 2009 došlo k prodloužení platnosti smlouvy do 31. 12. 2019. Dodatkem č. 1/2020 ze dne 26. 11. 2019 došlo k dalšímu prodloužení této smlouvy až do 13. 6. 2020.
46. Podle čl. V. odst. 15 Smlouvy ČSAD a Smlouvy AD Hrouda
„Finanční vyrovnání mezi zálohami a ztrátou stanovenou dle odst. 6 tohoto článku, závislou na skutečně ujetých kilometrech podle schválených jízdních řádů, bude provedeno objednatelem ve lhůtě do 1 měsíce od předložení ročního vyúčtování dopravcem objednateli dle odst. 12 tohoto článku, a to na základě ověření a potvrzení správnosti údajů objednatelem.

V případě nesprávného nebo neúplného prokázání skutečné ztráty za uplynulý kalendářní rok, vyzve objednatel dopravce k odstranění závad a nedostatků. K tomuto účelu objednatel dopravci ve výzvě určí přiměřenou lhůtu. Objednatel provede výše uvedené roční finanční vyrovnání do 1 měsíce po odstranění závad a nedostatků dopravcem.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Přeplatek za příslušný kalendářní rok vzniklý mezi zálohou a výše uvedenou ztrátou je povinen dopravce vrátit objednateli do 1. 4. 2010 (za rok 2009) resp. Do 1. 4. 2011 (za rok 2010), nebude-li toto řešeno dodatkem této smlouvy.“

47. Stejný mechanismus vyúčtování byl sjednán i pro další roky, a to na základě Dodatku č. 1/2010 Smlouvy ČSAD ze dne 29. 1. 2010 a Dodatku č. 1/2010 Smlouvy AD Hrouda ze dne 29. 1. 2010, kterými došlo k doplnění Čl. V odst. 15 Smlouvy ČSAD a Smlouvy AD Hrouda:

„Ustanovení tohoto odstavce se použije i pro rok 2010 a roky následující po dobu účinnosti Smlouvy, pokud nebude pozdějšími dodatky, případně závaznými rozhodnutími stanoveno jinak, s tím že přeplatek za příslušný předchozí kalendářní rok vzniklý mezi zálohou a výše uvedenou ztrátou je povinen dopravce vrátit objednateli vždy do 01. dubna následujícího roku.“

48. Ve smluvním vztahu podle Smlouvy ČSAD uzavřely Plzeňský kraj a žalobkyně na období roku 2019 Dodatek č. 6/2018 ze dne 14. 2. 2018, který byl upraven Dodatkem č. 1/2019 ze dne 21. 2. 2019. Ve smluvním vztahu podle Smlouvy AD Hrouda uzavřely na období roku 2019 dne 18. 3. 2019 Dodatek č. 1/2019. Součástí dodatků č. 1/2019 byl mimo jiné i předběžný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2019. Dodatky vztahující se k období roku 2019 tak byly sjednány až v průběhu roku 2019.

49. V Dodatku č. 1/2019 Smlouvy ČSAD se pod článkem III. nachází tabulka označená jako *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty*, v jejíž kolonce *Přiměřený zisk dohodnutý* je uvedeno: 0,00,- Kč.

50. V čl. V odst. 18 Smlouvy ČSAD, ve znění Dodatku č. 4/2018, je uvedeno: *„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 úhrady prokazatelné ztráty pro příslušný kalendářní rok.“*

51. V čl. VII., bodu 4. Dodatku č. 1/2019 ke Smlouvě ČSAD je Příloha č. 2, která je nedílnou součástí tohoto smluvního dodatku, označena jako *„Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2019 sestavený dopravcem (informativní příloha)“*. Stejně tak samotná příloha č. 2 nadepsaná *Výkaz nákladů a tržeb z přepravní činnosti* je označena jako informativní.

52. V návrhu na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy Plzeňský kraj uvedl:

53. *„Dne 26.04.2021 bylo Radou Plzeňského kraje schváleno usnesení č. 648/21 ve věci „Vyhodnocení základní dopravní obslužnosti (ZDO) území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou v roce 2019“. Vyhodnocení bylo provedeno v souladu se Smlouvou ČSAD a jejím Dodatkem č. 6/2018 resp. 1/2019. Oznámení objednatele, jehož přílohou bylo vyhodnocení roku 2019, bylo Odpůrci odesláno pod č. j. PK-DSH/3971/21 dne 28.04.2021 prostřednictvím datové schránky a doručeno téhož dne. Na základě tohoto vyúčtování byl stanoven přeplatek ve výši 32.747.150,04 Kč. ...*

Dne 23. 8. 2021 bylo Radou Plzeňského kraje schváleno usnesení č. 1085/21 ve věci „Vyhodnocení základní dopravní obslužnosti (ZDO) území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou v roce 2019 a 2020“. Vyhodnocení bylo provedeno v souladu se Smlouvou AD

Hrouda a jejím Dodatkem č. 1/2019 pro rok 2019 uzavřeným dne 18.03.2019 a pro rok 2020 Dodatkem č. 1/2020 uzavřeným dne 06.12.2019. Oznámení objednatele, jejichž přílohami byla vyhodnocení roku 2019 a 2020, byla odeslána dne 06.09.2021 pod č. j. PK-DSH/9344/21 pro rok 2019 a pro rok 2020 pod č. j. PK-DSH/9351/21, a to prostřednictvím datové schránky a doručena byla dne 07.09.2021. Na základě tohoto vyúčtování byly stanoveny přeplatky ve výši 1.343.763,49 Kč za rok 2019 a 387.855,07 Kč za rok 2020“.

54. Na základě výzvy žalovaného ze dne 26. 4. 2023, č. j. MV- 60656-5/ODK-2023 Plzeňský kraj dne 19. 5. 2023 předložil k prokázání svého nároku *Výkaz nákladů a tržeb z přepravní činnosti AD Hrouda 2019.pdf* a *Výkaz nákladů a tržeb z přepravní činnosti AD Hrouda 2020.pdf*, které žalobkyně doručila Plzeňskému kraji jako podklady pro roční vyúčtování, a dále soubor s názvem *Předložení statistických výkazů.pdf*, jehož příloha obsahuje soubor *NaV IV.Q.2019.xlsx*, který dopravce ČSAD předložil Plzeňskému kraji jako podklad pro roční vyúčtování roku 2019. Dále Plzeňský kraj uvedl postup, jak dospěl k uplatňovaným částkám ročních vyúčtování pro roky 2019 a 2020. Zejména uvedl:

„Položka Skutečnost realizovaných výkonů (v kilometrech) byla stanovena primárně na základě údajů zadaných dopravci do systému Zpracování jízdních řádů pro CIS JŘ, sekci Dotace, přehled výkazů provozovaný společností CHAPS spol. s r.o., kde sami dopravci zveřejnili přehled odjetých km, měsíčních výkonů a tržeb v členění na jednotlivé linky a spoje. Do tohoto systému má organizátor veřejné dopravy POVED s. r.o., se sídlem Nerudova 982/25, Jižní Předměstí, 301 00 Plzeň (dále jen „organizátor“) zřízen uživatelský přístup a data si může sám stáhnout.

Organizátor následně porovnal údaje ze systému s údaji získanými ze systému <https://vykony.idos.cz/>. Jedná se o systém Zpracování jízdních řádů pro CIS, který slouží pro elektronické zpracování jízdních řádů veřejné linkové osobní dopravy, které jsou, podle § 7 odst. vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů ČR č.388/2000 Sb. o jízdních řádech veřejné linkové osobní dopravy, obsahem celostátního informačního systému o jízdních řádech.

Aplikace vykony.idos.cz čerpá z originálních dat, které dopravce sám vytvořil a sám nahrál do Celostátního informačního systému o jízdních řádech (CIS). Aplikaci vyvíjí a technologie dodává společnost CHAPS spol. s r.o., tj. stejná společnost, která provozuje i portál [Cisjr.cz](https://cisjr.cz), do kterého dopravce jízdní řády nahrává.

Systém <https://vykony.idos.cz/> zpracovává údaje o vybraných linkách a spojích vždy za zvolené kalendářní období. Ke každé konkrétní lince a spoji zde získáme údaje o: četnosti, km na daném spoji a celkovém počtu km v daném období dle platných jízdních řádů. To podstatné je, že daný systém zohledňuje v uvedeném přehledu veškeré jízdní řády, tj. včetně všech výlukových. Získaný údaj je tedy relevantní informací o skutečném počtu km, které by měl dopravce za zvolené období, linky a spoje pro objednatele v rámci planých jízdních řádů zajistit.

Jízdní řády vytvářel sám dopravce. Jím zpracované jízdní řády sám nahrává do Celostátního informačního systému o jízdních řádech (cisjr.cz). Tyto následně schválil Odbor dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Plzeňského kraje. Za správnost jízdních řádů importovaných do tohoto systém odpovídá dopravce.

V případě, že se celkové km na spoj (tedy km bez ohledu na to, který subjekt je hraď) vykázané dopravcem neshodují s daty z IDOSu, znamená to, že:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

- *dopravce vynechal spoj a vykázal jej v listu „Vynechané spoje“, tj. Dopravce vykázal odlišné kilometry oproti exportu z Celostátního informačního systému o jízdních řádech, přičemž rozdíl mezi daty byl ze strany dopravce skutečně vykázán do listu "Vynechané spoje".*
- *jedná se o chybu v jízdním řádu, která je zjištěna pomocí jízdních řádů poplatných měsíci kontroly (manuálně přes CIS), tj. Dopravce sám do Celostátního informačního systému o jízdních řádech nahrál chybný jízdní řád (např. prohodil negativní značky "jede o prázdninách/nejede o prázdninách"; u spoje měl chybné km atp.), přičemž reálně ujeté km vykázal odlišně od exportu z Celostátního informačního systému o jízdních řádech. Zjištěné pochybnosti byly dále manuálně zkontrolovány a promítnuty do výše skutečných km.*
- *v průběhu měsíce, resp. v průběhu předešlých měsíců byl změněn počet km/spoj (typicky výlukový jízdní řád), tj. daný spoj měl od začátku měsíce určité km. V průběhu měsíce se počet km na daném spoji změnil (např. z důvodu výluky - snížil/zvýšil), ale dopravce tuto změnu nezohlednil a do konce daného měsíce počítal s původními km ze začátku měsíce.*
- *jedná se o chybu na straně dopravce (např. prohozené spoje mezi sebou), tj. jde o manuální chybu ve výkazech na straně dopravce - prohozená čísla spojů atd.“*

55. Dne 15. 6. 2023 Plzeňský kraj doplnil podklady ke svému návrhu o dva datové nosiče CD.
56. Na základě výzvy žalovaného ke konkretizování důkazů pro podporu tvrzení ze dne 10. 7. 2023, č. j. MV- 60656-16/ODK-2023, Plzeňský kraj v rámci svého vyjádření ze dne 4. 8. 2023 vypracoval k jednotlivým vyúčtováním soubory *AD_Hrouda_2019.xlsx*, *AD_Hrouda_2020.xlsx* a *CSAD_Plzen_2019.xlsx*, které obsahují položky vyúčtování s konkrétními daty, specifikace jednotlivých listin a výpočet nárokovaného přeplatku. V tabulce je vždy vedle dat souvisejících s vyúčtováním (sloupec A - E) ve sloupci F *Popis* vysvětleno, co je daným řádkem v rámci vyúčtování řešeno, ve sloupci G *Zdroj - popis*, je uvedeno, jak byla data pro vyúčtování získána, a posledním sloupcem H je *Zdroj – fyzicky*, který odkazuje na konkrétní umístění souboru, popř. listu, tedy konkrétní důkaz.
57. K datovým nosičům CD předloženým již dne 15. 6. 2023 Plzeňský kraj konkretizoval, že pro stanovení výše nároku považuje za rozhodné následující soubory:

CD 1:

- složka AD_Hrouda:

AD_HROUDA\2019\Kompenzace,

AD_HROUDA\2019\ADH_Vyuctovani_2019_vc_zdrojovych_soboru_a_postupu.xlsx,

AD_HROUDA\2019\Kompenzace_Hrouda_2019_2020.xlsx,

AD_HROUDA\2020\Kompenzace,

AD_HROUDA\2020\ADH_Vyuctovani_2020_vc_zdrojovych_souboru_a_postupu.xlsx,

AD_HROUDA\2020\Report mezd 2020_tabulka rozhodných ukazatelů_ADH.xlsx

- složka ČSAD_PLZEŇ 1

ČSAD_PLZEŇ\2019\Kompenzace

ČSAD_PLZEŇ\2019\Kontrola km

ČSAD_PLZEŇ\2019\Report_mezd\2019\01-05

ČSAD_PLZEŇ\2019\CSAD_Vyuctovani_2019_2020_vc_popisu.xlsx

CD 2:

- složka ČSAD_PLZEŇ 2:

ČSAD_PLZEŇ\2019\Report_mezd\2019\06-12

58. Dále Plzeňský kraj vysvětlil, že hlavním souborem, který byl vytvořen pro potřeby vyúčtování a do kterého byly implementovány podklady jak doručené dopravcem, tak i dostupné přes přístupové údaje organizátora, jsou soubory nacházející se na disku CD 1:

ADH_Vyuctovani_2019_vc_zdrojovych_soboru_a_postupu.xlsx,

ADH_Vyuctovani_2020_vc_zdrojovych_soboru_a_postupu.xlsx,

CSAD_Vyuctovani_2019_2020_vc_popisu.xlsx.

Dle slov navrhovatele je Vyúčtování v těchto souborech vždy hlavní list a na ostatních listech jsou veškeré podklady sloužící k provedení samotného konečného vyúčtování a jsou společně provázány prostřednictvím vzorců. Do tohoto dokumentu byly zkopírovány veškeré podklady jak doručené dopravcem, tak ty dostupné přes přístupové údaje organizátora veřejné dopravy, které následně byly užity pro hlavní list (vyúčtování), ve kterém na základě zavazování je vždy uveden odkaz na daný dokument, z něhož byl čerpán relevantní údaj. Výstupem z tohoto procesu je dokument Konečné vyúčtování, které bylo zasláno žalobkyni.

59. Plzeňský kraj ke svému vyjádření ze dne 4. 8. 2023 připojil rovněž soubor *Report mezd 2019_tabulka rozhodných ukazatelů_ADH.xlsx*, který mu předložil dopravce AD Hrouda za rok 2019 k prokázání výši mezd a sloužil jako jeden z podkladů pro vypracování konečného vyúčtování.
60. Soud o dané věci posoudil následovně:
61. Úvodem soud považuje za vhodné upozornit na některá specifika sporného správního řízení. 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 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).
62. Povinností osoby zúčastněné na řízení jako navrhovatele v nyní předmětném sporném správním řízení bylo tvrdit a prokázat, že má nárok na zaplacení částky ve výši 34.478.768,60 Kč se zákonným úrokem z prodlení. Naproti tomu povinností žalobkyně jako odpůrce ve správním řízení bylo tvrdit a prokázat, že tomu tak není.
63. V rámci *prvního žalobního bodu* žalobkyně namítala, že se žalovaný nevypořádal řádně s návrhy na provedení důkazů, konkrétně brojila proti neprovedení znaleckého posudku k ověření celkového finančního nároku uplatněného Plzeňským krajem.
64. Soud předesílá, že v této části nepovažuje odůvodnění napadeného rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se s návrhem žalobkyně na ustanovení znalce a

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

zpracování znaleckého posudku vypořádal v bodu 85 napadeného rozhodnutí, v němž uvedl:

„Správní orgán nepřisvědčil argumentaci odpůrce, že by v řešené záležitosti bylo nezbytné zadávat zpracování znaleckého posudku, jehož předmětem by mělo být zjištění ceny obvyklé za uskutečněná plnění a dále posouzení výpočtů navrhovatele. Správnímu orgánu není zřejmé, proč by měla být v řízení zjišťována cena obvyklá za uskutečněná plnění, když cena plnění se nepochybně řídí právě veřejnoprávními smlouvami uzavřenými mezi účastníky řízení, a to v kombinaci s rozhodnými skutečnostmi a v souladu s příslušnou právní úpravou v této oblasti. Výše poskytovaného plnění se přitom neřídí úvahou správního orgánu, jak mylně argumentuje odpůrce, ale především tvrzeními samotných účastníků řízení podpořenými důkazními prostředky a v tomto kontextu mírou unesení důkazního břemene. Pokud jde o posouzení správnosti výpočtů navrhovatele, tak tyto by měl být schopný posoudit a adekvátně rozporovat především sám odpůrce, neboť se navrhovatelem provedené výpočty přímo týkají plnění podle předmětu smlouvy tedy odpůrcem poskytovaných služeb.“

65. Soud se s argumentací žalovaného ztotožňuje i v rovině věcné. Rozhodnutí o oprávněnosti nároku, který byl předmětem sporu, nebylo závislé na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí ve smyslu ust. § 56 správního řádu. Výši nárokovaného plnění uvedl ve svém návrhu Plzeňský kraj. Svě tvrzení byl přitom povinen podložit důkazními prostředky. Ze spisového materiálu je zřejmé, že nárokovaný přeplatek vyplývá z vyúčtování, které Plzeňský kraj zpracoval na základě dat dodaných žalobkyní a jejich porovnání s daty, které vlastní činností získal organizátor veřejné dopravy POVED s.r.o., jež dané vyúčtování pro Plzeňský kraj zpracovával. Ve vztahu k provedeným vyúčtováním Plzeňský kraj předložil svou argumentaci zejména ve vyjádřeních ze dne 19. 5. 2023 a ze dne 4. 8. 2023, kde uvedl metodu výpočtu jednotlivých položek, popis postupu, jak k částkám ve vyúčtováních dospěl, a svá tvrzení podpořil důkazními prostředky (viz zejm. přílohy podání ze dne 4. 8. 2023 a 2 datové nosiče CD s veškerými podklady, z nichž Plzeňský kraj vycházel). Data byla Plzeňským krajem přehledně uspořádána, popsána a opatřena odkazem na jejich zdroj. K jejich ověření dle názoru soudu není třeba odborných znalostí, nýbrž důkladné, a tedy jistě časově náročné analýzy, jíž by však žalobkyně za účelem uplatnění námitek proti vyúčtování měla být schopna. Žalovaný předložené důkazy provedl a na jejich základě došel k závěru, že tvrzení navrhovatele (Plzeňského kraje) jsou logická, přesvědčivá a podložená relevantními důkazy, zatímco odpůrci (žalobkyni) se tato tvrzení a správnost údajů nepodařilo zpochybnit. Postup žalovaného, který nepřistoupil k ustanovení znalce, soud aprobejuje, neboť pro ověření důvodnosti uplatněného nároku nebylo zapotřebí odborných znalostí, nýbrž dostatečných podkladů, z nichž by nárokovaný přeplatek vyplýval.
66. Následně se soud zabýval čtvrtým žalobním bodem, v němž žalobkyně uplatňuje další námitku procesní povahy, a sice porušení zásady rovnosti účastníků řízení, neboť žalovaný vyhodnotil jí předložené listiny jako nerelevantní, aniž by ji vyzval k jejich doplnění či vysvětlení, zatímco Plzeňský kraj byl k doplnění a vysvětlení jím předložených listin vyzván opětovně.
67. Je skuteností, že žalovaný opakovaně vyzval Plzeňský kraj ke konkretizování a doplnění důkazních prostředků. Takový postup se jeví zcela logickým, neboť Plzeňský kraj byl v předmětném správním řízení v pozici navrhovatele, tedy tím, kdo správní řízení inicioval a vymezil jeho předmět. Byl také tím, kdo byl povinen svůj nárok prokázat, proto

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

požadavek na doplnění podkladů pro výpočty konečných vyúčtování byl na místě, aby je žalovaný byl schopen ověřit a rozhodnout, zda je uplatněný nárok oprávněný, či nikoli. Na druhé straně je ze spisového materiálu zřejmé, že také žalobkyně dostala dostatečný prostor uplatnit své výhrady k předloženým tvrzením a podkladům:

68. Dopisem ze dne 26. 4. 2023, č. j. MV-60656-5/ODK-2023, žalovaný vyzval oba účastníky řízení, aby k věci vyjádřili své stanovisko, navrhli důkazy a učinili jiné návrhy.
69. Žalobkyně tak učinila svým vyjádřením ze dne 22. 5. 2023, v němž sdělila, že s uplatněným návrhem nesouhlasí, vznesla námitku věcné a místní nepřislusnosti žalovaného, navrhla přerušování řízení a uvedla dílčí vyjádření k některým bodům návrhu s tím, že žádá o zaslání důkazů předložených navrhovatelem v elektronické podobě, aby mohla své vyjádření doplnit.
70. Dne 30. 5. 2023 žalovaný žalobkyni zaslal část příloh k návrhu a upozornil ji na její právo nahlížet do spisu.
71. Dopisem ze dne 10. 8. 2023, č. j. MV-60656-21/ODK-2023, žalovaný zaslal žalobkyni na datovém nosiči DVD podklady předložené navrhovatelem dne 14. 6. 2023 na dvou nosičích CD, které byly později provedeny jako důkaz. Žalovaný upozornil žalobkyni na možnost vyjádřit se k těmto podkladům, což žalobkyně neučinila.
72. Dopisem ze dne 19. 9. 2023, č. j. MV- 60656-26/ODK-2023, žalovaný žalobkyni sdělil, že podklady, které byly provedeny jako důkaz, společně s jednotlivými vyjádřeními navrhovatele představují ucelený soubor informací, jak navrhovatel dospěl k částkám konečného vyúčtování, které představují nárokováný přeplatek. Žalovaný upozornil, že navrhovatel způsob výpočtu vyúčtování podrobně popsal ve svých vyjádřeních ze dne 19. 5. 2023 (evid. pod č. j. MV-60656-7/ODK-2023) a ze dne 4. 8. 2023 (evid. pod č. j. MV-60656-19/ODK-2023) a že podklady pro vyúčtování představují dva datové nosiče CD, které byly žalobkyni zaslány. Žalovaný následně žalobkyni vyzval, aby se vyjádřila k argumentaci navrhovatele a jím předloženým podkladům, zejména k výpočtům provedeným navrhovatelem v jednotlivých vyúčtováních. Žalovaný žalobkyni výslovně požádal, aby uvedla, v čem shledává nesprávnost vyúčtování, resp. výpočtů navrhovatele – které konkrétní údaje (dílní položky) ve vyúčtováních, resp. výpočtech navrhovatele rozporuje, a to včetně uvedení podrobné argumentace doložené odpovídajícími doklady. V rámci citované výzvy žalovaný rovněž navrhl jednání o smírném řešení sporu a vyzval oba účastníky řízení, aby se k možnosti uzavření smíru vyjádřili, včetně případného návrhu termínu jednání.
73. Na výše uvedenou výzvu žalobkyně reagovala vyjádřením ze dne 17. 10. 2023, v němž souhlasila s konáním jednání o smíru. Ke svému vyjádření přiložila *Sumární přehled vyúčtování pro Krajský úřad Plzeňského kraje za rok 2019 a Rozvahu a Výkaz zisku a ztráty ČSAD autobusy Plzeň a. s. ke dni 31. 12. 2019*. K výpočtům navrhovatele se vyjádřila takto:
74. „Odpůrce se vyjadřuje a upřesňuje námitky k výpočtům do části tabulky „Skutečnost 2019“ v následujícím rozsahu:

řádek 9 „Realizovaný výkon v km“

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Odpůrce ničeho nenamítá k realizovanému dopravnímu výkonu v km ve výši 14 912 193

řádek 10 „EON - přiznané (krajem) bez mezd“

Odpůrce zaměřuje své námitky k tomuto údaji, který považuje za nesprávný. Skutečná výše ekonomicky oprávněných nákladů je zde uváděna včetně mezd, když na navýšení mezd v samostatném řádku tabulky č. 12 reflektuje pouze zvýšení mezd.

K řádkům tabulky, týkajících se ekonomicky oprávněných nákladů odpůrce podává následující stanovisko a výpočet:

Odpůrce přikládá výkaz zisků a ztrát, sestavený ke dni 31.12.2019, tedy skutečnosti, týkající se hospodaření odpůrce v daném roce, z nich vyplývá mj. následující:

Celkové osobní náklady na straně odpůrce činily částku 307 600 tis. Kč, když na těchto se měl podílet navrhovatel z 81%, tj. 249 156 tis. Kč, ve skutečnosti se však činil jeho podíl 76ti %, čímž vzniká rozdíl jen v položkách mzdy 11,5 mil. Kč v neprospěch odpůrce, kdy tyto mzdové náklady nebyly reflektovány.

Do ostatních provozních nákladů je nutno zahrnout položky z výkonové spotřeby, tj. spotřeba materiálu a energie ve výši 183 945 tis. Kč, služby ve výši 112 312 tis. Kč; při uvažované hranici podílu 80% se jedná o částku 147 154 tis. Kč v případě spotřeby materiálu a energie, a částku 89 849 tis. Kč v případě služeb. Tyto položky však nebyly do výpočtu zahrnuty ve správné výši.

Samostatnou položkou, kterou odpůrce rozporuje je řádek č. 13 - „Přiměřený zisk“, kdy ze strany odpůrce je standardně namítáno, že má právo na přiměřený zisk stanový obecnou právní úpravou. K této problematice se odpůrce vyjádřil ve svých předchozích podáních a na tomto vyjádření setrvává.

Další položkou, která nebyla reflektována, je propad tržeb, když je předkládán správný výpočet modelu dotace tržeb. Na těchto položkách je patrné, že ztráta z titulu tržeb činí 42 mil Kč. V této souvislosti proto odpůrce tvrdí, že nárok uplatněný navrhovatelem nejen že není oprávněný, ale navrhovatel by měl odpůrci provést ještě doplatek za realizovaný závazek.“

75. Dopisem ze dne 24. 10. 2023, č. j. MV-60656-31/ODK-2023, byli účastníci řízení žalovaným informováni o konání jednání dne 8. 11. 2023.
76. Na výzvu žalovaného ze dne 24. 10. 2023 a zároveň na vyjádření žalobkyně ze dne 17. 10. 2023 Plzeňský kraj reagoval ve vyjádření ze dne 7. 11. 2023, v němž mj. rozporoval argumentaci žalobkyně a zpochybnil jí předložené údaje a podklady. Toto vyjádření navrhovatele zaslal žalovaný žalobkyni spolu s přípisem ze dne 14. 11. 2023.
77. Dne 7. 11. 2023, písemností podepsanou elektronicky v odpoledních hodinách tohoto dne, se žalobkyně omluvila z jednání nařízeného na následující den, a to z důvodu, že její hlavní akcionář, který věc převzal, je toho času mimo území ČR.
78. Žalovaný poté účastníkům řízení zaslal výzvu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí ze dne 8. 11. 2023, č. j. MV- 60656-34/ODK-2023. V této výzvě žalovaný účastníky řízení informoval, že s přihlédnutím ke lhůtě pro vydání rozhodnutí v této věci stanovené ministrem vnitra do 30. 11. 2023, nebude iniciovat další společné jednání za účelem dosažení smíru, ovšem ponechává na uvážení samotných účastníků řízení, zda taková

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

jednání povedou a s jakým výsledkem. Dále žalovaný sdělil, že je připraven ve věci rozhodnout na základě podkladů obsažených ve spise.

79. Na výzvu žalovaného ze dne 8. 11. 2023 žalobkyně reagovala pouze návrhem ze dne 27. 11. 2023 na přerušení řízení za účelem získání dodatečného časového prostoru k vyřešení sporných nároků mezi stranami a dosažení dohody. Tento návrh odůvodnila tím, že strany mají zájem věc vyřešit cestou vzájemného jednání, které však nebylo možno realizovat z důvodu nepřítomnosti osoby oprávněné rozhodovat.
80. Ze shora uvedených skutečností je zjevné, že žalobkyni byly průběžně poskytovány podklady předložené Plzeňským krajem a byla opakovaně vyzývána, aby uplatnila svou argumentaci a důkazní prostředky k vyvrácení nároku Plzeňského kraje. Žalobkyně však podala pouze stručné vyjádření k návrhu ze dne 22. 5. 2023, s výhradou jeho doplnění, a dále výše citované vyjádření ze dne 17. 10. 2023. To však nemohlo být způsobilé výpočty navrhovatele vyvrátit, neboť žalobkyně nevysvětlila, jakým způsobem dospěla k údajům, které zde uvedla, a nepodložila svá tvrzení relevantními důkazy. Žalobkyně měla k dispozici rovněž reakci navrhovatele na její vyjádření ze dne 17. 10. 2023, v níž Plzeňský kraj rozporoval její argumentaci a podklady. Žalobkyně měla tedy možnost na tyto protiargumenty odpovědět a své stanovisko doplnit a rozvinout, avšak neučinila tak. Určitou šanci k objasnění stanoviska žalobkyně představovalo rovněž ústní jednání nařízené s dostatečným předstihem a po dohodě s účastníky řízení, z něhož se však žalobkyně na poslední chvíli omluvila. Soud na základě právě uvedeného konstatuje, že pakliže žalobkyně nebyla schopna předložit konkrétní argumentaci a dostatečně průkazné podklady, nebyla toho příčinou nedostačující aktivita žalovaného správního orgánu, nýbrž procesní pasivita žalobkyně samotné. Soud uzavírá, že ve správním řízení, které je spolu s žalobou napadeným rozhodnutím nyní předmětem soudního přezkumu, nebyla porušena zásada rovnosti účastníků řízení, jak žalobkyně namítala. Čtvrtý žalobní bod tedy soud neshledal důvodným.
81. Následně se soud zabýval druhým, třetím a pátým žalobním bodem, které ze své podstaty směřují proti oprávněnosti nároků vznesených Plzeňským krajem vůči žalobkyni a jejich výši. V tomto ohledu soud vycházel také ze závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 9. 2024, č. j. 4 As 415/2023-54, kterým byl potvrzen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 A 29/2022-59. V označených řízeních bylo předmětem přezkumu rozhodnutí Ministerstva vnitra o základu sporu mezi žalobkyní a Plzeňským krajem z jedné z veřejnoprávních smluv, které figuruje i v nyní řešené věci, a sice ze Smlouvy ČSAD, avšak o nároku týkajícího se provozování linkové dopravy žalobkyní v letech 2017 a 2018. V uvedených rozsudcích byly řešeny obdobné námitky žalobkyně, a tedy v podstatě shodné právní otázky jako v nyní projednávané věci.
82. K otázce správnosti vyúčtování, která předložil Plzeňský kraj a z nichž vyplývá nárokový přeplatek, musí soud upozornit na to, že žalobkyně v rámci své žaloby nerozporovala konkrétní údaje či výpočty. Ve druhém žalobním bodu namítala, že pakliže ujednání v dodatcích č. 1/2019 ke Smlouvě ČSAD a Smlouvě AD Hrouda, uzavřených až v průběhu roku 2019, byla od začátku tohoto roku až do uzavření dodatků neplatná, je třeba plnění, které žalobkyně v tomto období poskytla (a jež nemělo oporu ve smluvních dodatcích), posuzovat jako bezdůvodné obohacení. Žalobkyně má za to, že jí byl Plzeňský kraj povinen nahradit náklady, které jí vznikly, a přiměřený zisk. Ve třetím žalobním

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

bodů žalobkyně rozporuje výklad ustanovení dodatku č. 1/2019 Smlouvy ČSAD, na základě kterého žalovaný došel k závěru, že si strany sjednaly přiměřený zisk v nulové výši, a tvrdí, že jí v právním vztahu založeném Smlouvou ČSAD nárok na přiměřený zisk vznikl. Takovéto námitky tedy žalobkyně uplatnila vůči nároku Plzeňského kraje, a soud rozhodnutí žalovaného o návrhu přezkoumával v souladu s dispoziční zásadou výhradně v mezích těchto žalobních námitek.

83. Pro přehlednost soud opakuje, že *ve druhém žalobním bodu* žalobkyně rozporovala závěry žalovaného, které se týkaly ujednání v dodatcích č. 1/2019 ke Smlouvě ČSAD a Smlouvě AD Hrouda uzavřených až v průběhu roku 2019. Plnění, které žalobkyně na začátku tohoto roku poskytovala a jež nemělo oporu ve smluvních dodatcích, navrhuje posuzovat jako bezdůvodné obohacení. Tvrdí, že jí byl Plzeňský kraj povinen nahradit náklady, které jí vznikly, jakož i přiměřený zisk.
84. Ze správního spisu vyplývá, že ve smluvním vztahu podle Smlouvy ČSAD uzavřely Plzeňský kraj a žalobkyně na období roku 2019 Dodatek č. 6/2018 ze dne 14. 2. 2018, který byl upraven Dodatkem č. 1/2019 ze dne 21. 2. 2019. Ve smluvním vztahu podle Smlouvy AD Hrouda uzavřely na období roku 2019 dne 18. 3. 2019 Dodatek č. 1/2019. Součástí obou dodatků označených č. 1/2019 byl mimo jiné i předběžný odhad prokazatelné ztráty. Dodatky vztahující se k období roku 2019 tak byly sjednány až v průběhu roku 2019, ve vztahu k plnění poskytovanému žalobkyní tedy částečně ex post, pokud jde o období od 1. 1. 2019 do 20. 2. 2019 v souvislosti se Smlouvou ČSAD a do 17. 3. 2019 v souvislosti se Smlouvou AD Hrouda.
85. 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 zákona o silniční dopravě). 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.
86. 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,*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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).“

87. Pro nyní posuzovanou věc jsou dále relevantní 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, čemuž do značné míry odpovídají skutkové okolnosti nyní posuzované věci. 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 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2024, č. j. 4 As 415/2023-54).
88. Vzhledem k výše uvedenému je rovněž v posuzovaném případě nutno konstatovat, že pro období začátku roku 2019, tj. od 1. 1. 2019 do 20. 2. 2019 ve vztahu ke Smlouvě ČSAD a do 17. 3. 2019 ve vztahu ke Smlouvě AD Hrouda, žalobkyni platně nevznikl závazek veřejné služby provozovat na území Plzeňského kraje dopravní obslužnost linkovými autobusy. Předmětnou smlouvu, jejíž nedílnou součástí je rovněž předběžný odhad prokazatelné ztráty, totiž nelze uzavřít zpětně.
89. Na shora rozebraném závěru o tom, že v období začátku roku 2019 žalobkyně provozovala autobusovou dopravu na území Plzeňského kraje mimo závazek veřejné služby, nicméně mezi účastníky řízení panuje shoda. Žalobkyně z něj však dovozuje svůj nárok na úhradu bezdůvodného obohacení ze strany Plzeňského kraje, sestávajícího ze vzniklých nákladů a přiměřeného (ušlého) zisku.
90. Otázku nároku na vydání bezdůvodného obohacení žalovaný posoudil tak, že žalobkyně neprovozovala veřejnou linkovou dopravu v části období roku 2019 zcela mimo rámec veřejnoprávní smlouvy. Poskytování dopravy žalobkyní v příslušném období probíhalo na základě veřejnoprávních smluv, které upravovaly právní vztahy týkající se závazku veřejné služby v linkové dopravě. Na trvání platnosti Smluv až do 31. 12. 2019 se smluvní strany dohodly již v roce 2009. Žalovaný rovněž zohlednil, že k uzavření dodatku č. 1/2019 Smluv nedošlo zcela ex post, tedy v okamžiku, kdy by smluvní strany již znaly reálné

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

výsledky hospodaření. Žalovaný proto z obsahu dodatků č. 1/2019 vyšel a nahlížel na ně tak, že si v nich smluvní strany dohodly vypořádání nároků souvisejících s provozováním veřejné linkové dopravy v právním vztahu založeném Smlouvou ČSAD a Smlouvou AD Hrouda. Proto žalovaný neshledal povinnost Plzeňského kraje k vydání žalobkyni bezdůvodné obohacení.

91. V tomto ohledu musí soud závěry žalovaného korigovat. Obdobná východiska pro nepřiznání nároku na bezdůvodné obohacení uvedl i městský soud v rozsudku ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 A 29/2022-59, avšak Nejvyšší správní soud je v rozsudku ze dne 17. 9. 2024, č. j. 4 As 415/202354, označil jako nepřiléhavá. Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*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 ji tuto ztrátu hradit (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2020, č. j. 2 As 317/2019-67).*“
92. Soud proto, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, konstatuje, že jelikož žalobkyně v období od 1. 1. 2019 do 20. 2. 2019 v souvislosti se Smlouvou ČSAD a do 17. 3. 2019 v souvislosti se Smlouvou AD Hrouda neplnila závazky veřejné služby, a to z důvodu absence dohody na předběžném odhadu prokazatelné ztráty, nebyly splněny zákonné podmínky pro vznik nároku na úhradu prokazatelné ztráty, jejíž součástí jsou jak ekonomicky oprávněné náklady, tak přiměřený zisk. Plzeňský kraj tedy nebyl povinen k vydání bezdůvodného obohacení, jak žalobkyně namítá.
93. K právě vyslovenému závěru dospěl také žalovaný, byť na základě jiných úvah. Výsledné posouzení sporné právní otázky je tedy stejné, a do práv žalobkyně proto nebylo zasaženo. Soud tudíž neshledal napadené rozhodnutí nezákonným (srov. bod 30 rozsudku NSS ze dne 17. 9. 2024, č. j. 4 As 415/202354).
94. V rámci *třetího žalobního bodu* žalobkyně rozporuje výklad ustanovení Dodatku č. 1/2019 Smlouvy ČSAD, na základě kterého žalovaný došel k závěru, že si strany sjednaly přiměřený zisk v nulové výši. Trvá na tom, že jí v právním vztahu založeném Smlouvou ČSAD vznikl nárok na přiměřený zisk (a to již nejen v souvislosti s výše rozebíraným obdobím do od 1. 1. 2019 do 20. 2. 2019, ale i ve vztahu ke zbytku roku 2019). Žalobkyně má za to, že její nárok na přiměřený zisk vyplývá přímo ze zákona, případně z přílohy č. 2 Dodatku č. 1/2019 k této smlouvě. Je přesvědčena, že ujednání dodatku nadepsané jako *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty* se týkalo výhradně záloh na zisk.
95. Soud rekapituluje, co vyplývá ze správního spisu:
96. V Dodatku č. 1/2019 Smlouvy ČSAD se pod článkem III. nachází tabulka označená jako *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty*, v jejíž kolonce *Předpoklad - Přiměřený zisk dohodnutý* (sloupec 2019) je uvedeno: „0,00,- Kč“.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

97. V čl. V odst. 18 Smlouvy ČSAD, ve znění Dodatku č. 4/2018, je uvedeno: „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 úhrady prokazatelné ztráty pro příslušný kalendářní rok.“
98. V čl. VII., bodu 4. Dodatku č. 1/2019 ke Smlouvě ČSAD je Příloha č. 2, která je nedílnou součástí tohoto smluvního dodatku, označena jako „Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2019 sestavený dopravcem (informativní příloha)“. Stejně tak samotná příloha č. 2 nadepsaná *Výkaz nákladů a tržeb z přepravní činnosti* je označena jako informativní.
99. V bodu 112 až 113 a dále v bodu 115 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl:

„Správní orgán po prostudování obsahu příslušných dodatků smluv dospěl k závěru, že prokazatelná ztráta byla mezi smluvními stranami sjednána v článku označeném jako Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty. Je pravdou, že zvolený název může do jisté míry působit zmatečně, neboť tímto článkem nedochází k úpravě záloh ani způsobu výpočtu záloh, nýbrž je jím stanoven právě předpoklad prokazatelné ztráty pro daný rok.“

Předpoklad prokazatelné ztráty ve smluvním vztahu podle Smlouvy ČSAD počítá s přiměřeným dohodnutým ziskem pro rozhodné období roku 2019 ve výši 0,00 Kč/km (viz dodatek č. 1/2019 Smlouvy ČSAD). Skutečnost, že přiměřený zisk byl dohodnutý ve výši stanovené v článku Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty, lze dovozovat rovněž z Čl. V odst. 18 Smlouvy ČSAD ve znění Dodatku č. 4/2018 této smlouvy:

„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 úhrady prokazatelné ztráty pro příslušný kalendářní rok.“

...

Z citovaných článků smluv je dle názoru správního orgánu nepochybné, že přiměřený zisk na příslušný kalendářní rok je definován právě ve výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty. Účastníci řízení tedy na základě předmětných dodatků smluv mezi sebou v případě Smlouvy ČSAD sjednali přiměřený zisk v nulové výši, a v případě Smlouvy AD Hrouda přiměřený zisk ve výši 0,64 Kč/km. Tato smluvně stanovená výše přiměřeného zisku pak byla promítnuta do jednotlivých vyúčtování provedených navrhovatelem.“

100. K námitce, že žalobkyni náleží přiměřený zisk ze zákona, soud 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 nějž 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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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.“

101. Jak vyslovil městský soud již v rozsudku ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 A 29/2022-59, „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 výší 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“.
102. S oporou ve výše citovaných judikturních závěrech soud konstatuje, že nárok na přiměřený zisk nevyplyvá přímo ze zákona, jak žalobkyně namítala, nýbrž výhradně ze smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění základní dopravní obslužnosti.
103. Žalobkyně svůj nárok na přiměřený zisk dovozuje rovněž z Přílohy č. 2 k dodatku č. 1/2019 Smlouvy ČSAD.
104. 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 NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017 – 30).
105. Dle rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012-53, „Smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě mohla stejně jako každá jiná smlouva vzniknout jen na základě konsensu stran o celém jejím obsahu. To platí též ve vztahu k předběžnému odbornému odhadu prokazatelné ztráty.“
106. Ačkoli Příloha č. 2 je nedílnou součástí Dodatku č. 1/2019 Smlouvy ČSAD, je u ní uvedeno, že jde toliko o přílohu informativní a sestavenou dopravcem, tedy jednostranně žalobkyní. Z tohoto Výkazu nákladů a tržeb z přepravní činnosti nikterak nevyplyvá, že by Plzeňský kraj zde stanovenou výši přiměřeného zisku akceptoval. Přihlédne-li soud k praxi zavedené mezi stranami v právním styku, je třeba upozornit, že přílohy dodatků č. 1/2011, 1/2012, 1/2013, 1/2014, 1/2015 a 1/2016 ke Smlouvě ČSAD 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. Až v dodatcích č. 4/2018, 5/2018 (posuzovaných městským soudem v rozsudku ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 A 29/2022-59) a v nyní předmětném Dodatku č. 1/2019 smluvní strany uvedly, pravděpodobně záměrně, že jde o přílohu předloženou dopravcem a že je informativní. Nelze proto s žalobkyní souhlasit, že jí předložená výše přiměřeného zisku byla ze strany Plzeňského kraje akceptována pouze tím, že byl tento návrh předběžného odhadu prokazatelné ztráty pojat jako součást Smlouvy.
107. Jak jazykový, tak systematický a teleologický výklad tedy svědčí názoru žalovaného, podle kterého byla prokazatelná ztráta sjednána právě v článku III. Dodatku č. 1/2019 Smlouvy ČSAD. Soud se v tomto ohledu plně ztotožnil se závěry žalovaného, že přiměřený zisk byl

sjednán v nulové výši, neboť v tabulce označené jako *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty* obsažené v čl. III. Dodatku č. 1/2019 je přiměřený zisk uveden ve výši 0,00 Kč.

108. Žalovaný nadto správně poukázal na znění článku V. odstavce 18 Smlouvy ČSAD, novelizovaného Dodatkem č. 4/2018, jež svědčí závěru, že smluvní strany si ujednaly výši přiměřeného zisku právě ve *Výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty*, 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, nebude o vzniklý rozdíl navýšen dohodnutý přiměřený zisk definovaný ve výpočtu záloh na úhradu prokazatelné ztráty pro příslušný rok*“ (zvýraznění doplněno soudem).
109. Žalobkyně namítala, že ustanovení čl. III. dodatku č. 1/2019 Smlouvy ČSAD se týkalo výhradně výpočtu záloh. Závěr, že výše 0 Kč/km byla sjednána toliko pro zálohy, však dle názoru soudu nelze učinit pouze z nadpisu předmětného odstavce dodatku. Své tvrzení, že výše přiměřeného zisku v článku III. *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty* byla sjednána toliko ve vztahu k režimu zálohových plateb a nebyla ujednáním o přiměřeném zisku jako takovém, žalobkyně nepodpořila žádnými důkazy. Ke skutečnosti, že článek 18 Smlouvy ČSAD ve znění jejího Dodatku č. 4/2018 odkazuje na definici dohodnutého přiměřeného zisku právě v článku, který se týká žalobkyní odkazovaných záloh, pak žalobkyně nic konkrétního neuvedla, a nedokázala tak vyvrátit zcela zjevný vztah obou ustanovení.
110. Soud doplňuje, že tvrdí-li žalobkyně, že s Plzeňským krajem uzavřela pod hrozbou exekuce ve vztahu ke smluvní spolupráci v předchozích letech dohodu o narovnání, z tohoto tvrzení bez dalšího není soudu patrné, jakým způsobem měla tato skutečnost ovlivnit oběma smluvními stranami odsouhlasený obsah předmětných dodatků.
111. Lze tedy uzavřít, že důkazy předložené Plzeňským krajem poskytovaly dostatečnou oporu závěru, že v právním vztahu založeném Smlouvou ČSAD byl přiměřený zisk pro rok 2019 sjednán v nulové výši. Tyto závěry žalovaného a městského soudu, vztahující se k jinému období, avšak za shodných skutkových okolností, potvrdil rovněž Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 17. 9. 2024, č. j. 4 As 415/2023-54 (viz body 33 až 40).
112. Dále se soud zabýval *pátým žalobním bodem*, dle něhož měl žalovaný nesprávně stanovit počátek doby prodlení. Žalobkyně má za to, že počátek doby prodlení s úhradou přeplatku se váže nikoli k předložení vyúčtování Plzeňským krajem, ale až k doručení výzvy k úhradě dlužné částky žalobkyni.
113. V článku V. odst. 15 Smlouvy ČSAD a Smlouvy AD Hrouda si žalobkyně a Plzeňský kraj jakožto smluvní strany ujednaly:

„Finanční vyrovnání mezi zálohami a ztrátou stanovenou dle odst. 6 tohoto článku, závislou na skutečně ujetých kilometrech podle schválených jízdních řádů, bude provedeno objednatelem ve lhůtě do 1 měsíce od předložení ročního vyúčtování dopravcem objednateli dle odst. 12 tohoto článku, a to na základě ověření a potvrzení správnosti údajů objednatelem.

V případě nesprávného nebo neúplného prokázání skutečné ztráty za uplynulý kalendářní rok, vyzve objednatel dopravce k odstranění závad a nedostatků. K tomuto účelu objednatel dopravci

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

ve výzvě určí přiměřenou lhůtu. Objednatel provede výše uvedené roční finanční vyrovnání do 1 měsíce po odstranění závad a nedostatků dopravcem.

Přeplatek za příslušný kalendářní rok vzniklý mezi zálohou a výše uvedenou ztrátou je povinen dopravce vrátit objednateli do 1. 4. 2010 (za rok 2009) resp. Do 1. 4. 2011 (za rok 2010), nebude-li toto řešeno dodatkem této smlouvy.“

114. Stejný mechanismus vyúčtování byl sjednán i pro další roky, a to na základě Dodatku č. 1/2010 Smlouvy ČSAD ze dne 29. 1. 2010 a Dodatku č. 1/2010 Smlouvy AD Hrouda ze dne 29. 1. 2010, kterými došlo k doplnění Čl. V odst. 15 Smlouvy ČSAD a Smlouvy AD Hrouda:

„Ustanovení tohoto odstavce se použije i pro rok 2010 a roky následující po dobu účinnosti Smlouvy, pokud nebude pozdějšími dodatky, případně závaznými rozhodnutími stanoveno jinak, s tím že přeplatek za příslušný předchozí kalendářní rok vzniklý mezi zálohou a výše uvedenou ztrátou je povinen dopravce vrátit objednateli vždy do 01. dubna následujícího roku.“

115. Postup při určování výše úroků z prodlení žalovaný popsal v bodě 146 až 156 napadeného rozhodnutí. Stanovení data určujícího počátek doby prodlení žalobkyně odůvodnil takto:

„Splatnost přeplatku na vyúčtováních za rok 2019 podle Smlouvy ČSAD a podle Smlouvy AD Hrouda měla nastat dne 1. dubna 2020. Splatnost přeplatku na vyúčtování za rok 2020 podle Smlouvy AD Hrouda měla nastat dne 1. dubna 2021. V řešeném případě však správní orgán nemohl vycházet ze smluvně stanovené splatnosti přeplatku na vyúčtování, neboť splatnost přeplatku nepochybně nemohla předcházet okamžiku oznámení vyúčtování navrhovatele odpůrci.

Jestliže navrhovatel odpůrci oznámil vyúčtování roku 2019 podle Smlouvy ČSAD svým dopisem ze dne 28. dubna 2021, č. j. PK-DSH/3971/21 (doručeného téhož dne), nemohla splatnost tohoto vyúčtování nastat 1. dubna 2020, jak se stanoveno ve Smlouvě ČSAD. Uvedené platí i ve vztahu k vyúčtování roku 2019 podle Smlouvy AD Hrouda, které navrhovatel oznámil odpůrci svým dopisem ze dne 6. září 2021, č. j. PK-DSH/9344/21 (doručeného odpůrci dne 7. září 2021) a rovněž ve vztahu k vyúčtování roku 2020 podle Smlouvy AD Hrouda, které navrhovatel oznámil odpůrci svým dopisem ze dne 6. září 2021, č. j. PK-DSH/9351/21 (doručeného odpůrci dne 7. září 2021). Splatnost těchto vyúčtování taktéž nemohla nastat 1. dubna 2020 (za rok 2019) a 1. dubna 2021 (za rok 2020), neboť se jedná o časový okamžik předcházející samotnému vyúčtování.

Za této situace správní orgán při určování splatnosti vyúčtování vycházel z obecné právní úpravy obsažené v občanském zákoníku. Správní orgán dovodil, že na spor mezi účastníky je s ohledem na ustanovení § 170 správního řádu aplikovatelný občanský zákoník účinný v době vzniku tvrzené povinnosti odpůrce (zaplacení přeplatku na vyúčtování), kterým je zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v tehdy platném znění (viz ustanovení § 3028 odst. 1 občanského zákoníku). Splatnost vyúčtování správní orgán určil v souladu s ustanovením § 1958 odst. 2 občanského zákoníku (Neujednají-li strany, kdy má dlužník splnit dluh, může věřitel požadovat plnění ihned a dlužník je poté povinen splnit bez zbytečného odkladu.), neboť ke smluvnímu ujednání o určení splatnosti nemohl z výše uvedených důvodů přiblížit.

V oznámení objednatele ze dne 6. září 2021, č. j. PK-DSH/9344/21 požadoval navrhovatel zaplatit přeplatek za vyúčtování roku 2019 podle Smlouvy AD Hrouda do 60 dnů od doručení

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

tohoto oznámení. Stejně tak v oznámení objednatele ze dne 6. září 2021, č. j. PK-DSH/9351/21 požadoval navrhovatel zaplatit přeplatek za vyúčtování roku 2020 do 60 dnů od doručení tohoto oznámení. Jestliže navrhovatel v těchto oznámeních explicitně požadoval zaplacení přeplatku v době 60 dnů od doručení oznámení, pak splatnost těchto vyúčtování byla právě v délce 60 dnů. S ohledem na to, že 60 dní stanovil sám navrhovatel (jako věřitel), považuje ji správní orgán též za odpovídající § 1958 odst. 2 občanského zákoníku.

Jelikož v oznámení objednatele ze dne 28. dubna 2021, č. j. PK-DSH/3971/21 nespecifikoval navrhovatel požadavek na termín zaplacení přeplatku na vyúčtování, musel v tomto případě splatnost určit správní orgán. Správní orgán s přihlédnutím k výše uvedeným oznámením vyšel z předpokladu, že splatnost v délce 60 dní patřila mezi obvyklou praxi mezi účastníky řízení, a proto i v tomto případě stanovil splatnost přeplatku v délce 60 dnů.

Vyúčtování roku 2019 podle Smlouvy ČSAD doručil navrhovatel odpůrci dne 28. dubna 2021. Splatnost tohoto vyúčtování nastala dne 27. června 2021. Vyúčtování roku 2019 podle Smlouvy AD Hrouda doručil navrhovatel odpůrci dne 7. září 2021. Splatnost tohoto vyúčtování nastala dne 6. listopadu 2021. Vyúčtování roku 2020 (za období do 13. června 2020) podle Smlouvy AD Hrouda doručil navrhovatel odpůrci dne 7. září 2021. Splatnost tohoto vyúčtování nastala dne 6. listopadu 2021. Při stanovení dat doručení těchto vyúčtování vycházel správní orgán z tvrzení navrhovatele, které odpůrce v řízení nijak nezpochybnil.“

116. S postupem žalovaného při určování počátku doby prodlení se soud nemůže ztotožnit, veden níže popsány úvahami.
117. Žalobkyně a Plzeňský kraj si výslovně ujednaly, že v případech, kdy mezi zálohou a ztrátou stanovenou v článku V. odst. 6 Smluv, závislou na skutečně ujetých kilometrech podle schválených jízdních řádů, vznikne přeplatek, je dopravce (žalobkyně) povinen tento přeplatek vrátit objednateli (Plzeňskému kraji) vždy do 1. 4. následujícího roku. Takovouto dohodu stran snad lze označit za ne zcela vhodnou, neboť na jejím základě je dopravce povinen vrátit vzniklý přeplatek automaticky, bez dalšího, tedy aniž by proběhl kontrolní mechanismus stanovený pro případy vzniku nedoplatku. V těchto případech se totiž počítá s tím, že předtím, než Plzeňský kraj nedoplatek uhradí, nejprve ověří správnost údajů předložených dopravcem, kterou buď potvrdí, nebo vyzve dopravce k odstranění závad a nedostatků. K tomu však lze doplnit, že (jak soud vyrozuměl ze spisového materiálu) dopravce má k dispozici veškeré potřebné údaje o své činnosti a je to on, kdo je předkládá a nahrává do informačních systémů, z nichž pro účely vyúčtování vychází i kraj. Jak informoval Plzeňský kraj ve vyjádření ze dne 19. 5. 2023 (viz bod 54 tohoto rozsudku), případná neshoda údajů dopravce a údajů, které má k dispozici organizátor veřejné dopravy, je vždy způsobená chybou na straně dopravce. V případě správnosti údajů zpracovaných dopravcem by z nich tedy přeplatek měl skutečně vyplynout, dopravce by si jeho existence měl být vědom, a tedy schopen takový přeplatek do stanoveného data sám od sebe vrátit objednateli.
118. V každém případě ale nelze souhlasit s žalovaným, že si strany neujednaly, kdy má dlužník splnit dluh, v tomto ohledu soud musí přisvědčit žalobkyni, že ustanovení § 1958 odst. 2 občanského zákoníku je na danou situaci nepřiléhavé. Naopak je dle názoru soudu na místě aplikace ust. § 1958 odst. 1 občanského zákoníku.

119. Podle § 1958 odst. 1 občanského zákoníku *je-li čas plnění přesně ujednán nebo jinak stanoven, je dlužník povinen plnit i bez vyzvání věřitele.*
120. Podle § 1968 občanského zákoníku *dlužník, který svůj dluh řádně a včas neplní, je v prodlení. Dlužník není za prodlení odpovědný, nemůže-li plnit v důsledku prodlení věřitele.*
121. Podle § 1970 občanského zákoníku *po dlužníkovi, který je v prodlení se splácením peněžitého dluhu, může věřitel, který řádně splnil své smluvní a zákonné povinnosti, požadovat zaplacení úroku z prodlení, ledaže dlužník není za prodlení odpovědný. Výši úroku z prodlení stanoví vláda nařízením; neujednají-li strany výši úroku z prodlení, považuje se za ujednanou výše takto stanovená.*
122. Žalovaný předmětnou věc rozhodl tak, že nárok Plzeňského kraje na zaplacení přeplatku, který vznikl žalobkyni, je oprávněný, tedy že přeplatky mezi zálohami a ztrátou v příslušných letech skutečně vznikly. Z takového závěru (s ohledem na výše rozebírané ujednání smluvních stran o lhůtě k vrácení přeplatku) nutně vyplývá, že *počínaje dnem 2. 4. 2020 ve vztahu k přeplatku mezi zálohou a ztrátou za rok 2019 a dnem 2. 4. 2021 ve vztahu k přeplatku mezi zálohou a ztrátou za rok 2020 byla žalobkyně v prodlení s plněním dluhu vůči Plzeňskému kraji.* Na uvedeném se nic nemění, ani pokud o existenci a výši přeplatku mezi stranami nepanovala shoda, neboť to, zda závazek je, či není splatný, není závislé na přesvědčení dlužníka, ale na objektivní existenci dluhu a uplynutí sjednané lhůty pro jeho splnění. Pakliže byl spor o existenci dluhu rozhodnut tak, že tento byl prokázán, je třeba prodlení s jeho zaplacením stanovit ode dne následujícího po dni, kdy byl tento dluh splatný. Řešení, které pro stanovení počátku prodlení zvolil žalovaný, tedy jeho navázání na doručení vyúčtování žalobkyni oznámeními ze dne 28. 4. 2021, č. j. PK-DSH/3971/21, ze dne 6. 9. 2021, č. j. PK-DSH/9344/21, a ze dne 6. 9. 2021 č. j. PK-DSH/9351/21, dle názoru soudu představuje vadu napadeného rozhodnutí, avšak vzhledem k tomu, že bylo jednoznačně ve prospěch žalobkyně, nebylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. Soud proto nepřistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí ani z důvodu uplatňovaného v pátém žalobním bodu.

V. Závěr a náklady řízení

123. Na základě shora uvedených úvah soud žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
124. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci procesně úspěšná, žalovanému správnímu orgánu, který měl úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.
125. 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 (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. října 2024

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu