



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Z-Group bus a.s.**, třída Tomáše Bati 258, Zlín, zastoupené advokátem JUDr. Pavlem Vyroubalem, Palackého 168, Vsetín, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Plzeňský kraj**, Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2023, čj. MV-60656-38/ODK-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2024, čj. 3 A 10/2024-69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Právní předchůdci žalobkyně uzavřeli s Plzeňským krajem veřejnoprávní smlouvy. Společnost Autabusová doprava – Miroslav Hrouda, s.r.o. uzavřela s Plzeňským krajem dne 30. 1. 2009 Smlouvu o závazku veřejné služby k zajištění základní dopravní obslužnosti území Plzeňského kraje veřejnou linkovou dopravou (*Smlouva AD Hrouda*) a obdobnou smlouvu následně uzavřela dne 3. 2. 2009 též společnost ČSAD autobusy Plzeň, a.s. (*Smlouva ČSAD*). Předmětem těchto smluv bylo zajištění veřejné linkové dopravy, která byla poskytována od uzavření veřejnoprávních smluv až do 13. 6. 2020.

[2] Nárok Plzeňského kraje se v nyní posuzované věci týká provozování linkové dopravy žalobkyní v období roku 2019 a 2020. Plzeňský kraj provedl ekonomické vyhodnocení podle Smlouvy AD Hrouda a za provozování linkové dopravy stanovil

přeplatek ve výši 1 343 763,49 Kč za rok 2019 a 387 855,07 Kč za rok 2020. Podle Smlouvy ČSAD pak stanovil přeplatek ve výši 32 747 150,04 Kč za období roku 2019 a 2020. Žalobkyně však nepodepsala návrhy příslušných dodatků ke Smlouvě ČSAD ani ke Smlouvě AD Hrouda, které měly řešit ekonomické vyhodnocení, podle kterých byla žalobkyně povinna vrátit výše vymezené přeplatky do 1. 4. 2020 za rok 2019 a do 1. 4. 2021 za rok 2020. Jelikož žalobkyně přeplatky týkající se provozování linkové dopravy nevrátila, Plzeňský kraj se s nárokem obrátil na žalovaného.

[3] Žalovaný vedl sporné řízení a dne 29. 11. 2023 vydal rozhodnutí, kterým žalobkyni uložil povinnost Plzeňskému kraji zaplatit:

- I. částku ve výši 32 747 150,04 Kč jako přeplatek na vyúčtování podle Smlouvy ČSAD za období roku 2019 a zákonný úrok z prodlení ve výši 8,25 % ročně z částky 32 747 150,04 Kč za dobu od 28. 6. 2021 do zaplacení;
- II. částku ve výši 1 343 763,49 Kč jako přeplatek za vyúčtování podle Smlouvy AD Hrouda za období roku 2019 a zákonný úrok z prodlení ve výši 8,50 % ročně z částky 1 343 763,49 Kč za dobu od 7. 11. 2021 do zaplacení;
- III. částku ve výši 387 855,07 Kč jako přeplatek za vyúčtování podle Smlouvy AD Hrouda za období roku 2020 a zákonný úrok z prodlení ve výši 8,50 % ročně z částky 387 855,07 Kč za dobu od 7. 11. 2020 do zaplacení,

a uhradit náklady řízení ve výši 1 000 000 Kč.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně k Městskému soudu v Praze žalobu. Městský soud ji však zamítl s odůvodněním, že ačkoli žalobkyně namítá nesprávnost vyúčtování, které předložil Plzeňský kraj, nezpochybnila konkrétní údaje ani výpočty a netvrdila žádné konkrétní skutečnosti, pro které by mělo být žalobě vyhověno. Městský soud rovněž dospěl k závěru, že žalobkyně byla ve správním řízení opakovaně vyzvána k vyjádření, popř. jí bylo umožněno předložit argumentaci a důkazy k prokázání svých tvrzení. To však neučinila. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že jí proti Plzeňskému kraji vznikl nárok na přiměřený zisk, neboť jak vyplývá z obsahu dodatků, přiměřený zisk byl sjednán v nulové výši (viz *Výpočet záloh na úhradu prokazatelné ztráty* obsažené v čl. III Dodatku č. 1/2019).

2. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (*stěžovatelka*) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka tvrdí, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ministerstva není nepřezkoumatelné. K důkaznímu standardu a unesení důkazního břemene má stěžovatelka za to, že městský soud v rozsudku nerozlišuje mezi vyhledáváním důkazních prostředků ve smyslu zásady vyšetřovací a mezi realizací navržených důkazních prostředků. Stěžovatelka totiž jako účastník řízení k prokázání svých tvrzení navrhla znalecký posudek, neboť k věcnému rozhodnutí bylo zapotřebí odborných znalostí ve smyslu § 56 správního řádu. Podle stěžovatelky proto neustanovení znalce představuje zásadní procesní vadu, která má za následek nezákonnost rozsudku, neboť žalovaný učinil závěr o odborných otázkách týkajících se finančních nároků, ke kterým však neměl odbornou kvalifikaci. Stěžovatelka

pokračování

uvádí, že znalecký posudek měl být zpracován právě proto, že žalovaný i městský soud dospěli k závěru, že přeprava osob byla po určitou dobu realizována mimo závazek veřejné služby.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem soudu, že k meritornímu posouzení dané věci není zapotřebí odborných znalostí, neboť postačuje důkladná analýza a tvrzení žalovaného jsou logická, přesvědčivá a podložená relevantními důkazy. Stěžovatelka se totiž domnívá, že se jí rozhodné údaje podařilo zpochybnit. Nezákonnost rozsudku městského soudu stěžovatelka spatřuje též v závěru, že nebylo zasaženo do zásady rovnosti účastníků řízení. Žalovaný totiž listiny předložené stěžovatelkou vyhodnotil jako irelevantní, aniž by ji vyzval k jejich doplnění nebo vysvětlení. Oproti tomu Plzeňský kraj, jako druhá strana sporu, byl vyzýván opakovaně. Stěžovatelka sice připouští, že i ona byla vyzvána k doplnění svých tvrzení, na rozdíl od Plzeňského kraje prý však byly výzvy jí adresované pouze obecné povahy.

[8] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že se ztotožňuje se závěry městského soudu. Zejména odmítá námitku stěžovatelky, která tvrdí porušení zásady rovnosti, neboť jí předložené listiny posoudil jako irelevantní, aniž by ji vyzval k vysvětlení, popř. doplnění jejich tvrzení. K návrhu na ustanovení znalce žalovaný podotýká, že nebylo zapotřebí zjišťovat cenu obvyklou za stěžovatelkou uskutečněné protiplnění, když cena tohoto plnění se odvíjela od samotných veřejnoprávních smluv. Po provedení dokazování žalovaný navíc stěžovatelce umožnil, aby se k vyúčtování vyjádřila a označila, v čem konkrétně shledává nesprávnost vyúčtování.

[9] K zásahu do zásady rovnosti účastníků řízení žalovaný připomněl, že probíhající řízení bylo sporného charakteru. Jelikož Plzeňský kraj v řízení před žalovaným vystupoval jako navrhovatel, který určil předmět řízení a předložil důkazy, je logické, že výzvy k upřesnění předmětu řízení byly adresovány právě jemu. Žalovaný rovněž upozornil, že stěžovatelka měla možnost vyjádřit se jak k návrhu na zahájení řízení, tak následně k jednotlivým doplněním a vyjádřením navrhovatele. Dílčí námitky k vyúčtování za rok 2019 podle Smlouvy ČSAD sice žalovaný vyhodnotil jako irelevantní, učinil tak však až poté, co je náležitě vyhodnotil a dospěl k závěru, že částky uvedené stěžovatelkou jsou neprůkazné, neboť nepředložila důkazy k jejich prokázání a ani jinak nevysvětlila, jakým způsobem k uvedeným skutečnostem dospěla.

[10] Konečně k námitce, že stěžovatelce vůči Plzeňskému kraji vznikl nárok na přiměřený zisk, přestože v období od 1. 1. 2019 do 17. 3. 2019 poskytovala dopravu mimo závazek veřejné služby, žalovaný sděluje, že nárok na úhradu přiměřeného zisku lze uplatnit pouze za předpokladu provozování veřejné linkové dopravy v rámci závazku veřejné služby. Jelikož však stěžovatelka v tomto období nevykonávala činnost vyplývající ze závazku veřejné služby, nemohl jí ani vzniknout nárok na úhradu přiměřeného zisku. Proto žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

[11] Plzeňský kraj jako osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti k výzvě soudu nevyjádřil.

3. Posouzení věci NSS

[12] NSS se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Podle judikatury NSS se za nepřezkoumatelné rozhodnutí považuje až takové rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jaké skutečnosti považuje soud za rozhodné, popř. na jakých úvahách soud své rozhodnutí založil (srov. kupř. rozsudek ze dne 28. 4. 2016, čj. 7 As 27/2016-31). Nepřezkoumatelné rozhodnutí pro nedostatek důvodů představuje rozhodnutí, které je založeno na skutkových okolnostech, které v řízení nebyly zjištěny, přesto o ně ale soud opřel své rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Z rozsudku NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, se dále podává, že *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby.“* Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost pak představuje takové rozhodnutí, které postrádá základní náležitosti nebo z něhož není seznatelné, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout. Jedná se o tak vnitřně rozporné rozhodnutí, ze kterého není patrné, co je výrok a co odůvodnění, nebo z něho není patrné, o jaké věci bylo rozhodováno (srov. rozsudek ze dne 28. 4. 2016, čj. 7 As 27/2016-31).

[13] Z nyní napadeného rozsudku městského soudu je však zřejmé, v jaké věci soud rozhodoval, jakými úvahami se řídil a jaké skutečnosti považoval za rozhodné. S odkazem na jednotlivá ustanovení Smlouvy ČSAD a Smlouvy AD Hrouda (popř. s odkazem na dodatky k těmto smlouvám) soud vysvětlil, proč shledal žalobní námitky stěžovatelky nedůvodnými. Z rozsudku městského soudu je rovněž patrné, jaké důvody jej vedly k závěru, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné. Městský soud se též zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného z hlediska neprovedení znaleckého posudku, přičemž i v této otázce vyhodnotil, že se žalovaný s návrhem stěžovatelky na ustanovení znalce dostatečně vypořádal.

[14] Lze tak učinit dílčí závěr, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný, a proto NSS přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

[15] NSS se dále zabýval námitkou stěžovatelky, podle které žalovaný a následně též městský soud zatížili rozhodnutí vadou nezákonnosti, neboť dospěly k závěru, že pro posouzení rozhodných skutečností nebylo zapotřebí ustanovit znalce. Stěžovatelka má totiž za to, že žalovaný nebyl schopen posoudit a správně vyhodnotit údaje v rádech tisíců položek, které byly Plzeňským krajem předloženy jako důkaz. Právě z důvodu nedostatku odborné kvalifikace měl žalovaný postupovat v souladu s § 56 správního řádu a znalce ustanovit.

[16] Z § 56 správního řádu věty první se podává, že *závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu, správní orgán usnesením ustanoví znalce.* Podle ustálené judikatury NSS lze důkaz znaleckým posudkem ve smyslu § 56 správního řádu uplatnit až subsidiárně a nemělo by se k němu přistoupit za předpokladu, že v řízení mají být posouzeny otázky, které nejsou odborné povahy, popř. ke kterým není zapotřebí odborných znalostí (srov. rozsudek ze dne 12. 5. 2010, čj. 1 Afs 71/2009-113, č. 2313/2011 Sb. NSS). Ze stejného rozsudku rovněž vyplývá, že *„znalci se nepřibírají, aby sdělovali úřadu nebo soudu své názory a úsudky o otázkách rázu právního nebo o otázkách, k jejichž správnému porozumění a řešení není zapotřebí odborných vědomostí nebo znalostí, nýbrž stačí, s ohledem na povahu okolností případu, běžná soudcovská*

pokračování

zkušenost a znalost. Ve správním řízení vedle toho platí, že se znalec nepřibírá též tehdy, pokud správní orgán disponuje potřebnými odbornými znalostmi či si může opatřit odborné posouzení předmětných skutečností ze strany jiného správního orgánu.“

[17] Stěžovatelka návrh na ustanovení znalce odůvodnila zejména tím, že od 1. 1. 2019 do 17. 3. 2019 poskytovala Plzeňskému kraji faktické plnění, které však nebylo poskytováno na základě veřejnoprávní smlouvy. Znalec tak měl být podle stěžovatelky ustanoven proto, aby určil obvyklou cenu dopravního výkonu, neboť správní orgán pro toto posouzení nemá dostatečnou erudici.

[18] V nyní posuzované věci se však NSS ztotožňuje se závěry žalovaného a městského soudu, že nebylo zapotřebí znalce ustanovit. Žalovaný k návrhu stěžovatelky na ustanovení znalce svůj závěr o tom, že znalce není nutno ustanovit, odůvodnil zejména tím, že „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.“ S tímto závěrem se NSS ztotožňuje, a proto ani v postupu žalovaného neshledává pochybení, které by mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí.

[19] K výše uvedenému NSS rovněž připomíná, že k prokázání svých tvrzení mohou předložit znalecký posudek též účastníci řízení. Pokud znalecký posudek předložený účastníkem řízení splňuje všechny náležitosti znaleckého posudku podle § 127a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, pak se ve správním řízení provede stejně jako znalecký posudek vypracovaný ustanoveným znalcem podle § 56 správního řádu (např. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2015, čj. 9 As 206/2014-48, č. 3283/2015 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, čj. 1 As 346/2018-33). Stěžovatelce tedy nic nebránilo, aby se na znalce obrátila sama. Tato námitka proto není důvodná.

[20] Stěžovatelka dále namítá, že nebyla žalovaným dostatečně konkrétně poučena k tomu, aby specifikovala své námitky proti návrhu uplatněnému navrhovatelem. Na rozdíl od Plzeňského kraje jí tak nebylo poskytnuto odpovídající poučení o tom, co správní orgán považuje za dostatečné, jasné a srozumitelné. Tímto jednáním tak údajně došlo k porušení zásady rovnosti účastníků řízení.

[21] Z § 7 odst. 1 správního řádu se podává, že *dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.* K tomu NSS uvádí, že právě citované ustanovení neznamená, že rovné postavení účastníků je absolutní. Podle ustálené judikatury NSS totiž zásada rovnosti účastníků řízení „se projevuje vytvářením přiměřeně stejných procesních podmínek a procesního postavení, které účastníka neznevýhodňují oproti protistraně. Zásada rovnosti ve vztahu k žalovanému tak v sobě zahrnuje jednak jeho možnost seznámit se s námitkami žalobce a jednak právo se k nim adekvátně vyjádřit, tedy přednést své protiargumenty“ (srov. rozsudek ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 Afs 43/2014-35, nebo rozsudek ze dne 3. 9. 2015, čj. 7 As 207/2015-38). Ze správního

spisu přitom vyplývá, že Plzeňský kraj dostatečně jednoznačně označil předmět řízení, na výzvy žalovaného doplnil, čeho se v řízení domáhá, a označil důkazy, o které svůj nárok opírá. Stěžovatelka byla opakovaně vyzvána k tomu, aby se k jednotlivým tvrzením vyjádřila, což učinila přípisem ze dne 22. 5. 2023, kdy uvedla, že zajišťovala dopravu do 13. 6. 2020, a proto jí přísluší nárok „z titulu bezesmluvního plnění“ včetně nároku na náhradu účelně vynaložených nákladů a ušlý zisk. Toto své tvrzení však dále nerozvedla a ani neoznačila důkazy k jeho prokázání. Stroze se rovněž vyjádřila k doplnění návrhu Plzeňského kraje a současně označila, že nesouhlasí s výší poskytovaného plnění ani s výší vypočítaného přeplatku. Bližší argumentaci však stěžovatelka neuvedla a svá tvrzení dále nekonkretizovala. Žalovaný následně dne 30. 5. 2023 stěžovatelce zaslal vyjádření navrhovatele včetně příloh (tedy kopie dokumentů předložených navrhovatelem) a současně ji poučil o možnosti nahlížet do spisu podle § 38 správního řádu.

[22] Ačkoliv je pravda, že Plzeňský kraj byl opakovaně vyzván k doplnění svých tvrzení, stěžovatelce byly veškeré listiny vždy zaslány na vědomí s možností se k nim vyjádřit. Bylo jí tak umožněno se seznámit se všemi podklady pro rozhodnutí a žalovaný ji opakovaně vyzval, aby doplnila svá tvrzení, popř. předložila důkazy k jejich prokázání. Stěžovatelce byla dne 10. 8. 2023 zaslána kompletní smluvní dokumentace a důkazy předložené navrhovatelem, přičemž byla současně vyzvána k tomu, aby se k předloženému důkaznímu materiálu vyjádřila. Žalovaný následně přípisem ze dne 19. 9. 2023 znovu vyzval stěžovatelku, aby se k předloženým důkazům vyjádřila, a určil jí k tomu lhůtu do 3. 10. 2023. Stěžovatelka následně požádala o prodloužení lhůty o dalších 30 dnů z důvodu velkého rozsahu zasláního materiálu. Žalovaný s ohledem na lhůty pro rozhodnutí ve správním řízení stěžovatelce vyhověl pouze zčásti a stanovil jí lhůtu k vyjádření do 16. 10. 2023. Stěžovatelka však na výpočty provedené navrhovatelem reagovala až dne 20. 10. 2023 společně s vyjádřením k návrhu na nařízení smírného vyřízení věci. Tímto přípisem oznámila, že nesouhlasí s výpočty provedenými navrhovatelem a k podání přiložila tabulku označenou jako *Sumární přehled vyúčtování pro Krajský úřad Plzeňského kraje za rok 2019* a Rozvahu ke dni 31. 12. 2019.

[23] Dne 24. 10. 2023 žalovaný poučil účastníky řízení o konání jednání o smíru, které bylo nařízeno na 8. 11. 2023. Stěžovatelka se ale přípisem ze dne 7. 11. 2023 omluvila z jednání. Následně žalovaný dne 8. 11. 2023 účastníky řízení poučil o tom, že je připraven rozhodnout na základě podkladů obsažených ve spise, a současně je vyzval, aby se vyjádřili k podkladům pro rozhodnutí a určil jim k tomu lhůtu do 20. 11. 2023. Plzeňský kraj podáním ze dne 23. 11. 2023 oznámil, že se v řízení dále vyjadřovat nebude a že s ohledem na jednání stěžovatelky neshledává možnost smírného řešení. Stěžovatelka se k podkladům pro rozhodnutí nevyjádřila a pouze dne 27. 11. 2023 požádala o přerušování řízení z důvodu jednání o smíru, které však nebylo předloženo oběma účastníky, jak avizoval žalovaný.

[24] Na základě výše uvedených skutečností dospěl NSS k závěru, že v nyní posuzované věci nebyla porušena zásada rovnosti účastníků řízení ve smyslu § 7 odst. 1 správního řádu. Žalovaný stěžovatelku náležitě poučil o jejích procesních právech a opakovaně ji vyzval, aby se vyjádřila k předloženému důkaznímu materiálu. Skutečnost, že se stěžovatelka vyjádřila pouze stroze a po stanovených lhůtách, nelze klást k tíži žalovaného. Ani tato námitka proto není důvodná.

[25] NSS se dále zabýval kasační námitkou stěžovatelky, která spočívá v posouzení „výše bezdůvodného obohacení ve vazbě na kompenzační námitky, které stěžovatelka uplatnila v rámci správního řízení ve formě nároku na přiměřený zisk.“ Podle stěžovatelky žalovaný a následně

pokračování

těž městský soud nesprávně posoudili její nárok na přiměřený zisk, popř. její nárok na vydání bezdůvodného obohacení v souvislosti s obdobím od 1. 1. 2019 do 17. 3. 2019, u něhož bylo uvedeno, že stěžovatelka neprovozovala linkovou dopravu na základě veřejnoprávní smlouvy.

[26] NSS nejprve připomíná, že spor z veřejnoprávních smluv je nutné vykládat širěji, nikoli pouze v souvislosti s nároky vyplývajícími z konkrétních ujednání o plnění obsažených ve veřejnoprávní smlouvě. Za určitých okolností jsou proto správní orgány povinny se zabývat i mimosmluvními nároky, které odpovídají např. bezdůvodnému obohacení v soukromoprávních vztazích (srov. usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 20. 4. 2021, čj. Konf 29/2019-18, č. 4205/2021 Sb. NSS). Nelze tak přisvědčit stěžovateli, která v kasační stížnosti namítá, že si správní orgán uzurpoval pravomoc o dané věci rozhodovat a městský soud nezjednal nápravu.

[27] Podle ustálené judikatury NSS platí, že veřejnoprávní smlouvy o závazku nemohou založit závazek z veřejné služby zpětně (srov. rozsudek ze dne 24. 11. 2017, čj. 10 As 130/2017-56 nebo rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2024, čj. 4 As 415/2023-54). Z rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2017, čj. 10 As 130/2017-56, současně vyplývá, že „*smlouva o závazku veřejné služby nemůže vzniknout až po uskutečnění plnění jednou ze stran, jak tomu bylo v tomto případě. Závazek veřejné služby totiž vzniká až na základě písemné veřejnoprávní smlouvy, která však zpětně nemůže založit právní vztah. Nezbytnou náležitostí smlouvy je navíc předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Požadavku na transparentnost veřejné správy a důvěře v její činnost by rozhodně neprospělo, pokud by závazky veřejné služby vznikaly ex post a pokud by následně v rámci těchto závazků byly hrazeny prokazatelné ztráty, které by nebyly předešlým odhadem nijak limitovány.*“

[28] Podle rozsudku NSS ze dne 17. 9. 2024, čj. 4 As 415/2023-54, platí, že „*podle § 5 odst. 1 nařízení vlády č. 493/2004Sb. měl výpočet předběžného odborného odhadu 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.*“ Stěžovatelka přitom s Plzeňským krajem na období roku 2019 uzavřela Dodatek č. 6/2018 dne 14. 2. 2018, který byl následně upraven Dodatkem č. 1/2019 ze dne 21. 2. 2019 ke Smlouvě ČSAD, a Dodatek č. 1/2019 ze dne 18. 3. 2019 ke Smlouvě AD Hrouda, kterými byl mimo jiné upraven i odhad prokazatelné ztráty. Prokazatelná ztráta za období roku 2019 tak byla upravena až v průběhu roku 2019, přičemž přiměřený zisk byl Dodatkem č. 1/2019 ke Smlouvě ČSAD upraven na 0,00 Kč. Dodatkem č. 1/2019 ke Smlouvě AD Hrouda byl přiměřený zisk upraven na 0,64 Kč/km, což bylo ostatně navrhovatelem promítnuto do výpočtů jednotlivých vyúčtování. I těmito okolnostmi se však městský soud zabýval v bodech 99 a násl. napadeného rozsudku.

[29] Městský soud tak podle NSS dospěl ke správnému závěru, neboť v souladu s ustálenou judikaturou NSS vyhodnotil, že stěžovatelce v období od 1. 1. 2019 do 20. 2. 2019 v rámci právního vztahu ze Smlouvy ČSAD a od 1. 1. 2019 do 17. 3. 2019 v rámci právního vztahu ze Smlouvy AD Hrouda nevznikl závazek veřejné služby provozovat dopravní obslužnost linkovými autobusy na území Plzeňského kraje. V daném období jí tak

nemohl vzniknout ani nárok na úhradu prokazatelné ztráty, jejíž součástí je rovněž přiměřený zisk.

[30] K otázce bezdůvodného obohacení městský soud rovněž postupoval dle závazného právního názoru NSS, který ve věci týkající se stěžovatelky v rozsudku ze dne 17. 9. 2024, čj. 4 As 415/2023-54, stanovil, 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 povinná jí tuto ztrátu hradit (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2020, č. j. 2 As 317/2019-67).*“ Ve výše uvedené věci tak NSS korigoval posouzení městského soudu, který v rozsudku ze dne 27. 11. 2023, čj. 9 A 29/2022-59, dospěl k závěru, že stěžovatelce nevznikl nárok na bezdůvodné obohacení, jelikož stěžovatelka veřejnou linkovou dopravu neprovozovala zcela mimo závazek veřejnoprávních smluv (na stěžovatelku a osobu zúčastněnou na řízení tak podle městského soudu dopadala práva a povinnosti vzešlé z později uzavřených dodatků).

[31] Lze tak uzavřít, že stěžovatelce v období od 1. 1. 2019 do 20. 2. 2019 ze Smlouvy ČSAD a od 1. 1. 2019 do 17. 3. 2019 ze Smlouvy AD Hrouda nevznikl nárok na přiměřený zisk. K posouzení bezdůvodného obohacení pak stěžovatelka namítla pouze to, že „*vznesla kompenzační námitky ve formě nároku na úhradu přiměřeného zisku ve správním řízení a konstantně přiměřený zisk požaduje. Pokud dospěl soud prvního stupně k závěru, že se nejedná v části roku 2019 o plnění na základě veřejnoprávní smlouvy a nárok na přiměřený zisk nevznikl, je nutno toto plnění vypořádat jako bezesmluvní se všemi náležitostmi z tohoto titulu vyplývajícími, tedy i z titulu ušlého zisku.*“ Ve výše uvedeném období však stěžovatelka neposkytovala veřejnou linkovou dopravu na území Plzeňského kraje na základě veřejnoprávních smluv o závazku veřejné služby a nevznikl jí tak nárok ani na vyplacení jakékoli prokazatelné ztráty (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2017, čj. 10 As 130/2017-56).

[32] Stěžovatelka na závěr kasační stížnosti namítla, že všechny navrhovatelem předložené výpočty jsou vadné, neboť do výpočtu neměly být zahrnuty položky týkající se přeprav za dobu, kdy poskytovala plnění mimo závazek veřejné služby. Tuto námitku však neuplatnila před městským soudem a NSS proto toliko připomíná, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost není přípustná, pokud se opírá o důvody, které stěžovatel (stěžovatelka) neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Účelem tohoto ustanovení je zabránit situacím, kdy by NSS měl rozhodovat o kvalitativně a kvantitativně odlišné věci, než rozhodoval soud v předcházejícím řízení. Ustanovení zákona tak dopadá na případy, kdy stěžovatel (stěžovatelka) namítá jiná právní pochybení, nebo pochybení správního orgánu co do posouzení skutkového stavu, která nebyla dříve uplatněna (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 10. 2017, čj. 2 Azs 305/2017-30, ze dne 18. 3. 2004, čj. 4 Azs 1/2004-68). Stěžovatelka navíc uvedenou kasační námitku dále nekonkretizuje a pouze znovu poukazuje na nedostatek pravomoci, kompetence a dalšího zákonného zmocnění správního orgánu, se kterým se NSS vypořádal již v bodě 29 tohoto rozsudku.

[33] Na základě výše uvedených skutečností se proto NSS nezabýval kasační námitkou stěžovatelky co do tvrzeného vadného výpočtu všech předložených výpočtů osobou

pokračování

zúčastněnou na řízení. NSS rovněž připomíná, že jeho primární role spočívá v přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů (v nyní posuzované věci městského soudu). Stěžovatelka proto svou argumentaci mohla a měla uplatnit již v řízení před městským soudem.

5. Závěr

[34] NSS konstatuje, že městský soud žalobu stěžovatelky zamítl zcela v souladu se zákonnou úpravou a ustálenou judikaturou. Na základě výše uvedených důvodů nebyla kasační stížnost stěžovatelky shledána jako důvodná, proto ji NSS podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v posuzované věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

[36] Plzeňský kraj jako osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které mu vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou mu soud uložil. NSS však Plzeňskému kraji žádnou takovou povinnost neuložil, proto nemá kraj právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení ve smyslu § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

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

V Brně dne 10. ledna 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu