



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Aleše Smetanky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **Jindřichohradecké místní dráhy, a. s.** (povolena reorganizace), se sídlem Nádražní 203, Jindřichův Hradec, zastoupená Mgr. Ivo Suchomelem, advokátem se sídlem Durychova 101/66, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, za účasti: **I) Kraj Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, zastoupený Mgr. Petrem Sikorou, advokátem se sídlem Fügnerovo nám. 1808/3, Praha 2, **II) Ing. David Jánošík**, insolvenční správce žalobkyně, se sídlem Gočárova 1105/36, Hradec Králové, zastoupený Mgr. Ivo Suchomelem, advokátem se sídlem Durychova 101/66, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2023, č. j. 18 A 91/2022 – 121,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 10. 2022, č. j. MV-119590-51/ODK-2021 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) rozhodl o návrhu žalobkyně na zahájení sporného řízení ze dne 23. 7. 2021, kterým se ve sporu z veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby v drážní dopravě uzavřené mezi žalobkyní a Krajem Vysočina [tj. osobou zúčastněnou na řízení I) – dále jen „*Kraj*“] dne 19. 10. 2009 (dále jen „*Smlouva*“) domáhala zaplacení částky 1 395 486 Kč s příslušenstvím (dále jen „*požadovaná částka*“). Žalovaný výrokem I. napadeného rozhodnutí podle § 141 odst. 7 správního řádu tento návrh zamítl a výroky II. a III. žádnému z účastníků správního řízení nepřiznal náhradu nákladů řízení.

[2] Nejvyšší správní soud úvodem pro přehlednost předesílá, že z obsahu správního spisu a z nesporných tvrzení účastníků vyplývá, že Smlouva (účinná od 1. 1. 2010) byla do konce roku 2017 doplňována „provozními“ dodatky, jež upravovaly zejména přesný rozsah dopravního výkonu a výši úhrady prokazatelné ztráty na konkrétní rok. Uzavírání takových „provozních“ dodatků Smlouva předpokládala. Posledním uzavřeným dodatkem byl dodatek č. 16 ze dne 22. 12. 2017 upravující tyto otázky pro rok 2018 (nicméně rozsah dopravního výkonu byl stanoven pouze do 8. 12. 2018). Poté se již smluvní strany na znění „provozních“ dodatků nedohodly, přesný rozsah dopravního výkonu a zejména výše náhrady prokazatelné ztráty proto nebyly upraveny pro období od 9. 12. 2018. Strany nicméně dne 6. 12. 2019 uzavřely „provizorní“ dodatek č. 17 ke Smlouvě (dále jen „*Dodatek č. 17*“), jenž upravoval způsob poskytování záloh dle čl. VI. Smlouvy právě pro případ neuzavření Smlouvou předvídaných „provozních“ dodatků na další období.

[3] Z napadeného rozhodnutí vyplývá následující podstata sporu, kterou žalobkyně v žalobě (a ani v pozdější kasační stížnosti) nezpochybnila.

[4] Žalobkyně se svým návrhem na zahájení sporného řízení domáhala požadované částky z titulu neuhrazené části splatných záloh vycházejících ze Smlouvy, ve znění pozdějších dodatků (včetně Dodatku č. 17), a to za období celého roku 2020 a dále I. a II. čtvrtletí roku 2021. Žalobkyně odkázala právě na Dodatek č. 17, který podle ní řeší utvrzení skutečnosti, že i bez uzavření „provozního“ dodatku je Kraj povinen jí vyplácet zálohy na její dopravní výkony. Podle žalobkyně Kraj počínaje rokem 2020 žalobkyni platil na měsíčních zálohách o částku 77 527 Kč méně, než byl povinen (Kraj byl povinen zaplatit měsíčně zálohu ve výši 1 144 666,25 Kč, ovšem zaplatil jen 1 067 139,25 Kč). Žalobkyně požadovanou částku vyčíslila jako součet 12 x 77 527 Kč (rok 2020) a 6 x 77 527 Kč (1. pololetí roku 2021). Rovněž ve správním řízení tvrdila, že Kraj nikdy neprovedl žádné vyúčtování záloh za „*odježděné*“ roky 2020 a 2021, tudíž jí požadované části záloh jsou nadále splatné (odst. 4 až 6 napadeného rozhodnutí).

[5] Naproti tomu Kraj nárok žalobkyně neuznal, přičemž uvedl, že skutečně provedené plnění za období let 2019 až 2021 již vyúčtoval, poskytl úhradu prokazatelné ztráty ve výši podle Smlouvy a z jím poskytnutých záloh vznikl přeplatek. Podle přesvědčení Kraje se nelze domáhat zaplacení již vyúčtovaných záloh. K výši uplatňovaného nároku doplnil, že v prosinci roku 2018 skutečně žalobkyni poukázal celou částku 1 144 666,25 Kč, ovšem jednalo se o součet plateb ze dvou právních titulů, a to (i) uzavřené Smlouvy (platba ve výši 1 067 139,25 Kč) a (ii) Memoranda o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou (dále jen „*Memorandum*“) (platba ve výši 77 527 Kč). Memorandum však již pro rok 2020 neplatilo, a proto Kraj hradil pouze částku na základě Smlouvy, přičemž i v případě takto nově určených (nižších) záloh se jednalo

pokračování

o částku přiměřenou a přesahující skutečný rozsah poskytnutého plnění (odst. 7 a 8 napadeného rozhodnutí).

[6] Žalobkyně se svým návrhem nebyla úspěšná, neboť žalovaný uzavřel, že „zálohy již po vyúčtování vymáhat nelze (nárok na úhradu dlužných záloh, i pokud by v minulosti vznikl, by musel zaniknout nejpozději vyúčtováním). Navrhovatelka [žalobkyně] nemá ani nárok na úhradu případného nedoplatku na vyúčtování, když vyúčtování naopak vykázála za rok 2020 i za první a druhé čtvrtletí 2021 přeplatek. Námitky navrhovatelky, které směřovaly proti věcné a formální správnosti vyúčtování, nebyly důvodné“ (odst. 355 napadeného rozhodnutí).

[7] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 6. 11. 2023, č. j. 18 A 91/2022 – 121, zamítl.

[8] Městský soud „pro přehlednost“ zmínil související spory mezi týmiž účastníky, jimiž se dříve zabýval. Nejprve uvedl případ, v němž byl řešen návrh žalobkyně na nahrazení projevu vůle k uzavření „provozních“ dodatků pro konec roku 2018 a rok 2019. V dané věci byl nejprve vydán rozsudek městského soudu ze dne 23. 11. 2021, č. j. 11 A 126/2019 - 97 (jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného o tom, že projev vůle žádné ze stran nenahrazuje – pozn. NSS), který byl následně zrušen (a potažmo i rozhodnutí žalovaného) rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2023, č. j. 5 As 1/2022 - 125 (důvodem bylo, že městský soud daný spor věcně posoudil, ačkoli žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav, čímž se dopustil vady řízení, která vylučovala věcný přezkum žaloby). Městský soud následně rozsudkem ze dne 15. 6. 2023, č. j. 18 A 56/2022 - 177, zrušil i v dané věci druhé rozhodnutí žalovaného vydané dne 31. 5. 2022 (posledně uvedený rozsudek městského soudu již nebyl napaden kasační stížností – pozn. NSS). Obdobně měl městský soud rozhodnout i rozsudkem ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022 - 156, jenž se týkal zamítnutí návrhu žalobkyně na nahrazení projevu vůle k uzavření provozního dodatku pro rok 2021. A konečně městský soud zmínil případ, v němž rozhodl rozsudkem ze dne 14. 8. 2023, č. j. 14 A 100/2022 - 107. Konstatoval, že v uvedeném rozsudku se sice obdobně jako v nynější věci zabýval nárokem žalobkyně na peněžité plnění, ovšem povaha tam řešeného nároku byla jiná, neboť žalobkyně si nárokovala náhradu škody v podobě skutečné ztráty z poskytování veřejné dopravy v roce 2018 (posledně uvedený rozsudek městského soudu byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 4 As 309/2023 - 35, pro nepřezkoumatelnost – pozn. NSS). Městský soud konstatoval, že jeho závěry učiněné v uvedených případech nejsou přenositelné do nyní projednávané věci z důvodu odlišnosti podstaty jednotlivých sporů.

[9] Byť městský soud v nyní projednávané věci měl výhrady proti některým obecným částem žaloby, zejména proti obecně formulovaným námitkám a rovněž proti „povšechnému odkazu“ na argumentaci uplatněnou v jiných řízeních (tuto odkazující část žaloby neshledal řádným žalobním bodem), tak podstatu žaloby identifikoval „bez potíží“, a to že „žalobkyně nesouhlasí s výkladem čl. VI odst. 6 Smlouvy ve znění dodatku č. 17 a se závěrem, že v důsledku vyúčtování nárok na zálohy zanikl“ (odst. 33 napadeného rozsudku).

[10] Poté městský soud shrnul průběh sporného řízení, přičemž akcentoval, že žalobkyně na poučení žalovaného, že by její nárok mohl být právně posouzen odlišně než jako jí tvrzený nárok na úhradu záloh, reagovala tím, že se nedomáhá vypořádání uvedeného

období a ani úhrady prokazatelné ztráty (neboť dle jejích slov v takovém případě by požadovala úhradu „celé prokazatelné ztráty“), ale očekává posouzení Smlouvy z hlediska úhrady záloh a zda byly tyto zálohy uhrazeny, nic více. Podle městského soudu žalovaný na základě tohoto postoje žalobkyně vymezil podstatu věci jako spor o úhradu záloh, konkrétněji posouzení možnosti řádného vyúčtování záloh, jakož i toho, zda takové vyúčtování zapříčinilo zánik nároku na zálohy (odst. 213 až 220 napadeného rozhodnutí). Městský soud se s tímto vymezením ztotožnil, přičemž jej považoval za určující i pro jeho přezkum. Uvedl, že přestože je zřejmé, že svár mezi žalobkyní a Krajem napříč jednotlivými řízeními před žalovaným spočívá v konečném důsledku v tom, v jaké výši měla být žalobkyně kompenzována za jí poskytnutý dopravní výkon, v této věci se tato otázka míjí s předmětem řízení. Podle městského soudu je podstatou sporu pouze výklad Smlouvy ve znění Dodatku č. 17 a nárok žalobkyně na úhradu záloh, neboť žalobkyně vždy setrvala na požadavku doplatku splatných záloh (odst. 39 a 40 napadeného rozsudku).

[11] Městský soud konstatoval, že podstatou Dodatku č. 17 byla změna čl. VI odst. 6, 8 a 9 Smlouvy (ve znění dodatku č. 16), které citoval. Na to navázal, že mezi stranami není sporu, že žalobkyně měla právo na zálohy a rovněž že jí Kraj zálohy platil, a to podle výše měsíční platby za prosinec 2018, snížené o částku odpovídající částce hrazené dříve státem na základě Memoranda. Spor byl v tom, zda jí má Kraj tento rozdíl doplatit z titulu dlužných záloh, resp. zda nárok na zálohy stále trvá. Podle městského soudu žalovaný správnou výši záloh neřešil, jelikož nárok na ně jeho optikou zanikl (odst. 303 napadeného rozhodnutí).

[12] Podle městského soudu je v oblasti soukromého práva (v doktríně i judikatuře) shoda na tom, že zaplacení samotných záloh se již po datu, kdy mělo dojít k vyúčtování, domáhat nelze. Městský soud nevidí důvod, proč by stejné závěry neměly platit i v oblasti veřejné dopravy. Proto je ve shodě s žalovaným, že nárok na zálohy podle Dodatku č. 17 Smlouvy zaniká v momentě jejich vyúčtování. Zálohy plní funkci průběžného financování (zajištění provozu), tudíž nejde o úhradu skutečných (smluvních) nákladů. Žalobkyně se může domáhat zpochybnění vyúčtování, nemůže se však již domáhat záloh. Jelikož žalobkyně dala v průběhu správního řízení, v žalobě i při soudním jednání opakovaně najevo, že jí jde toliko o úhradu smluvně sjednaných záloh, její návrh by mohl být důvodný jen tehdy, pokud k vyúčtování vůbec nemělo dojít a dál měly být hrazeny zálohy.

[13] Městský soud označil za rozhodný čl. VI odst. 6 Smlouvy ve znění Dodatku č. 17, který upravoval nejen hrazení záloh (i pro případy, kdy nebude uzavřen „provozní“ dodatek), ale výslovně též stanovil, že na vypořádání mezi stranami nemá neuzavření „provozního“ dodatku vliv a že vyúčtování poskytnutých záloh se provádí dle příslušných ustanovení Smlouvy, jako by příslušný dodatek uzavřen byl. Proto souhlasil s žalovaným, že na vyúčtování záloh a na vzájemné vypořádání smluvní strany výslovně „vztáhly“ dosavadní ujednání Smlouvy. Podpůrně pak odkázal na čl. VI. odst. 4, 5 a 8 Smlouvy. Podle městského soudu smyslem Dodatku č. 17 bylo právě provizorní řešení situace, kdy se strany na „provozním“ dodatku neshodnou.

[14] Poté městský soud konstatoval, že Kraj vyúčtování záloh provedl, přičemž vyšel ze skutečného dopravního výkonu (tj. počtu tzv. vlakových kilometrů neboli „*vlkm*“) a smluvní sazby 62,933 Kč/vlkm sjednané pro rok 2018, tj. podle čl. VIII odst. 3 Smlouvy ve znění Dodatku č. 17. Formální správnost vyúčtování žalobkyně v žalobě blíže

pokračování

nezpochybňovala, napadala jen neodůvodněné použití sazby roku 2018 (a v této souvislosti nesprávný výklad Smlouvy). Podle městského soudu otázka správnosti vyúčtování přesahuje předmět nynějšího řízení, neboť žalobkyně se domáhá dlužných záloh, nikoli jejich „správného“ vyúčtování, resp. úhrady skutečných nákladů. Městský soud podotkl, že žalobkyně sice Kraji dne 19. 5. 2021 zaslala výzvu k úhradě skutečné ztráty 7 252 131,85 Kč, tu však návrhem u žalovaného neuplatnila, a dále že žalobkyně v průběhu ústního jednání uvedla, že ve sporném řízení před žalovaným uplatnila nárok na částku cca 160 mil. Kč, kterou se domáhá kompenzace za skutečnou ztrátu z poskytování veřejné drážní dopravy za dobu účinnosti Smlouvy, tj. i za rok 2020 a I. pololetí 2021 (právě v tomto řízení má žalobkyně prostor pro případné zpochybnění správné výše úhrady poskytnutých služeb). Městský soud doplnil, že žalovaný se sice problematikou prokazatelné ztráty, potažmo bezdůvodného obohacení Kraje, zabýval, činil tak jen nad rámec nutného odůvodnění. Argumentaci žalobkyně nelze chápat ani jako uplatnění nároku na náhradu škody vzniklé v příčinné souvislosti se snížením měsíčních záloh ze strany Kraje, jelikož v tomto směru ničeho konkrétního netvrdila. Postupem žalovaného v této věci nebyla žalobkyně ve výsledku nijak poškozena, peněžních prostředků se mohla domoci jinak, na což ji žalovaný také upozornil.

[15] K možnosti provést vyúčtování na základě Smlouvy (ve znění Dodatku č. 17) městský soud pro úplnost podotkl, že považuje za logické, že Kraj i žalovaný aplikovali Smlouvu, která podle Dodatku č. 17 představovala základní podklad pro vyúčtování záloh. Blíže se již městský soud výkladem a vzájemným vztahem jednotlivých ustanovení Smlouvy (a případnou odpovědností za nejasná smluvní ustanovení) nezabýval, stejně jako se nezabýval správností vyúčtování a případnou aplikací § 39a zákona o drahách a vyhlášky č. 241/2005 Sb. I kdyby totiž bylo vyúčtování skutečně nesprávné, popřípadě i v rozporu s právními předpisy, v tomto řízení by to na závěrech městského soudu nemohlo ničeho změnit.

[16] Městský soud rovněž konstatoval, že formální správnost vyúčtování z hlediska požadavků vyhlášky č. 241/2005 Sb. žalobkyně napadla až po lhůtě k podání žaloby. Opožděnou byla i námitka, podle níž vyúčtování popírá i tzv. Memorandum II (resp. Smlouvu o zajištění stabilního financování regionální železniční dopravy, upravující podíl státu na hrazení veřejné železniční dopravy). Naopak jako včasné městský soud posoudil námitky poukazující na unijní rozměr případu (porušení pravidel veřejné podpory, vnitřního trhu a dalších unijních předpisů), ovšem též jako irelevantní z hlediska vymezeného rozsahu a předmětu přezkumu. Ani případné chybně provedené vyúčtování, popřípadě jeho rozpor s unijní úpravou, nemůže zvrátit zánik nároku žalobkyně na doplatek záloh. Nerozhodným pro posouzení nynější věci shledal i to, zda žalobkyně poskytovala v roce 2020 a 2021 dopravu v režimu závazku veřejné služby. Pokud se žalobkyně nedomáhá náhrady prokazatelné ztráty, je nadbytečné se zabývat aplikací § 39a zákona o drahách, který tuto náhradu vymezoval. Nad rámec nutného odůvodnění městský soud dodal, že nemohl přehlédnout určitý rozpor spočívající v tom, že žalovaný na jednu stranu vycházel z právního rámce Smlouvy, jakožto smlouvy o závazku veřejné služby, na stranu druhou dovodil, že pro roky 2020 a 2021 závazek veřejné služby sjednán nebyl. V každém případě však podle městského soudu platí, že i kdyby se žalobkyně stále nacházela v režimu závazku veřejné služby, nemůže to mít vliv na doplatek záloh.

[17] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[18] Stěžovatelka v úvodu kasační stížnosti uvádí, že žalovaný svým rozhodnutím zamítl její návrh, kterým se domáhala požadované částky „z titulu neuhrazené části splatných záloh vycházejících ze smluvního vztahu o zajištění dopravní obslužnosti“, a to z důvodu, že na úhradu záloh nemá nárok, neboť v mezidobí Kraj poskytnuté služby vyúčtoval. Podle stěžovatelky, ač upozorňovala, že skutečné vyúčtování služeb musí obsahovat základní náležitosti stanovené smlouvou a zákonem, městský soud její žalobu zamítl, přičemž argumentoval, že „prakticky jakékoli 'vyúčtování', tedy písemný dokument, psaný třeba tužkou, nebo klidně i ústní sdělení, např. po telefonu, anebo konečně i konkludentní jednání je podle [něj] považováno za vyúčtování s tím, že jím nárok na úhradu všech záloh zaniká. Takové sdělení přitom vůbec nemusí obsahovat žádný výpočet, ani konečně žádná čísla, z rozhodnutí MS v Praze totiž vyplývá, že jakákoli argumentace, která rozporuje řádnost nebo správnost vyúčtování je irelevantní. Stačí, aby jedna strana vůči nároku na úhradu záloh sdělila (a to klidně ex post), že už přece 'bylo dávno vyúčtováno a dlužíte vy nám' a takto je údajně provedeno vyúčtování úhrady za závazek veřejné služby v dopravě“.

[19] Podle stěžovatelky, pokud městský soud argumentuje tím, že v jiných případech (např. u nájmu bytů) platí, že byly-li vyúčtovány zálohy na služby spojené s užíváním bytu, nelze se domáhat úhrady těchto záloh (s čímž stěžovatelka souhlasí), tak přehlédl, že ona od počátku tvrdí, že vyúčtováno nebylo, protože vyúčtováno být nemohlo. Namítá, že vyúčtování Kraje znamená především započtení jednotlivých vzájemných pohledávek a „vyúčtování“ rozdílu ve vzájemných plněních. To však podle § 170 správního řádu, které výslovně vylučuje možnost započtení v případě pohledávek z veřejnoprávních smluv, možné není. Vzhledem k zásadě *iura novit curia* nebylo nutné na toto ustanovení zvlášť upozorňovat. Přitom bylo postaveno najisto, že Smlouva je smlouvou veřejnoprávní. Stěžovatelka dodala, že i pokud by snad měla být pohledávka považována za pohledávku soukromoprávní a § 170 správního řádu by se neuplatnil, přesto by nebylo možné provést zápočet s ohledem na různost režimů započítávaných pohledávek (odkázala přitom na usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 226/98). Poté stěžovatelka cituje důvody, pro které nemohlo být podle Smlouvy vůbec vyúčtováno, jak je uvedla v rámci správního řízení ve vyjádření ze dne 29. 9. 2021, přičemž tvrdí, že byť je žalovanému i městskému soudu několikrát opakovala, ani jeden z nich jim nevěnoval pozornost.

[20] Stěžovatelka tvrdí, že městský soud „sice trávil čas tím, aby vysvětlil žalobkyni, že 'po vyúčtování se zálohy nehradí', nicméně pominul to, co bylo předmětem sporu, zda tedy jakékoli sebenesmyslnější vyjádření nadepsané 'vyúčtování' je také vyúčtováním“, a dále že „předpokládala, že pokud [městský soud] posoudí nároky na vyúčtování dané zákonem o dráhách a prováděcím předpisem (vyhláškou 241/2005 Sb. [...]), nemůže než dospět k závěru, že takto platně nebylo vyúčtovat možné, a tedy musí dospět k závěru, že vyúčtování neproběhlo“. Napadený rozsudek podle ní nemůže obstát, neboť městský soud se vůbec nezabýval předloženou otázkou a omezil se na přirovnání vlakové dopravy k pronájmu bytů a tím pro něj byla věc vyřešena.

[21] Podle stěžovatelky je postoj městského soudu „zarážející i z hlediska celého odůvodnění a souvisejících soudních sporů, které stěžovatelka vede“, přičemž poukazuje na to,

pokračování

že je Krajem „*nucena k uzavírání jednostranně nevýhodných smluv, a to s odkazem na pro stěžovatelku dlouhodobě ztrátovou smlouvu uzavřenou předchozím vedením společnosti*“. Za „*zarážející*“ považuje i to, že Kraj se na jedné straně vždy ve všech řízeních bránil argumentem, že „*smlouvy se musí dodržovat*“, ovšem sám Smlouvu otevřeně nedodržoval a zálohy neplatil, a dále za „*překvapující*“ to, že ze strany státních orgánů i soudů takový postup požívá právní ochrany. „*Nepatříčně*“ pak podle ní působí, pokud městský soud nyní uvádí, že „*již bylo vyúčtováno, a proto na zálohách nelze obdržet nic*“, čímž naznačuje, že je nutno požadovat úhradu z jiného právního titulu (z titulu vyúčtování), když zároveň sám před několika měsíci řešil její případ, a to opět v její neprospěch, když rozsudkem č. j. 14 A 100/2022 - 107 potvrdil rozhodnutí žalovaného, podle něhož „*na takové plnění z protiprávního vyúčtování stěžovatelka nárok nemá*“.

[22] Stěžovatelka v závěru kasační stížnosti shrnuje, že kasační důvody spatřuje v tom, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku „*týkající se nezákonnosti předchozího rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, které – stejně jako Městský soud v Praze – neposoudil[oj] vůbec to, zda lze považovat právní jednání Kraje Vysočina za vyúčtování a tuto skutečnost vzal automaticky za prokázanou*“, a dále v nesrozumitelnosti napadeného rozsudku „*způsobené tím, že Městský soud v Praze se uvedeným meritem sporu nezabýval a tedy v jeho rozhodnutí zcela absentuje odpovídající odůvodnění týkající se vyúčtování, přičemž jde zároveň o jinou vadu, která má za následek nezákonné rozhodnutí*“.

[23] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. V rámci shrnutí dosavadního vývoje uvádí, že podstatou sporu byl požadavek stěžovatelky na zaplacení požadované částky jako splatné, avšak dosud nezaplacené části záloh. Z dokazování ale vyplynulo, že zálohy již byly Krajem vyúčtovány, a proto žalovaný účastníky řízení poučil, že spor by mohl být posuzován i jako spor o vypořádání, tj. z hlediska potenciálního nároku stěžovatelky na úhradu nedoplatku podle skutečně poskytnutých dopravních služeb a skutečně vynaložených nákladů. Na to stěžovatelka reagovala vyjádřením, že nemá zájem, aby spor byl správním orgánem právně překvalifikován. Stěžovatelka tak spor mezi účastníky fakticky vymezila jako spor o úhradu záloh. Žalovaný na základě provedeného dokazování dospěl k závěru, že smluvní strany vyúčtování zaplacených záloh podle dosavadních smluvních podmínek samy předpokládaly a takto si to v Dodatku č. 17 i ujednaly, přičemž k vyúčtování dle provedeného dokazování i reálně došlo v rámci oznámení Kraje obsahujícího výpočet přeplatku a výzvu k jeho úhradě. Za takové situace již nebylo možné se úspěšně domáhat úhrady údajně dlužné části záloh, protože nárok na úhradu záloh po vyúčtování musel zaniknout, což plyne ze samotné povahy vyúčtování.

[24] K argumentaci stěžovatelky obsažené v kasační stížnosti žalovaný předně uvádí, že jedinou identifikovatelnou kasační námitkou je, že městský soud se vyúčtováním vůbec nezabýval, neboť tuto skutečnost měl městský soud vzít automaticky za prokázanou, aniž by ji odůvodnil. Žalovaný této námitce rozumí tak, že stěžovatelka považuje vyúčtování vzhledem k použité sazbě za nesprávné, resp. vadné, a v důsledku toho za neexistující, tudíž se domnívá, že její nárok na zálohy musí být i nadále existujícím splatným nárokem. Poznává, že stěžovatelka nerozporuje, že oznámení Kraje k vyúčtování dopravních služeb obdržela, a kromě sazby nerozporuje další údaje ve vyúčtování. Podle žalovaného stěžovatelka namítá pouze v obecné rovině, že vyúčtování nesplňuje náležitosti na ně kladené právními předpisy a neodpovídá ujednání mezi stranami. Žalovaný má za zřejmé,

že městský soud se všemi žalobními body podrobně zabýval a stěžovatelčiny námitky srozumitelně vypořádal, přičemž odůvodnil i to, že některé otázky věcně neposuzoval, neboť přesahovaly předmět řešeného sporu. Podle názoru žalovaného městský soud se v napadeném rozsudku námitkami stěžovatelky stran vyúčtování zabýval, neboť smysluplně vysvětlil, že tyto otázky přesahují předmět sporu. Takto přitom postupoval s ohledem na své závěry týkající se nemožnosti vymáhání záloh po vyúčtování, proti uvedeným závěrům však stěžovatelka nic nenamítá. Stěžovatelku přitom městský soud odkázal na možnost uplatnění nároku na úhradu skutečných nákladů, neboť v takovém řízení by mohla vyúčtování zpochybnit. Podle žalovaného možnost vymáhání záloh a správnost vyúčtování jsou dvě odlišné otázky, které však stěžovatelka od počátku zaměňuje. Žalovaný podotýká, že i v závěru kasační stížnosti stěžovatelka rekapituluje, že ji podává z důvodu, že soud vůbec neposoudil otázku týkající se vyúčtování, jiné konkrétní důvody tam stěžovatelka neuvádí.

[25] Kraj [jako osoba zúčastněná na řízení I)], ke kasační stížnosti uvedl, že není důvodná. Ztotožňuje se závěry městského soudu, že s ohledem na ukončené období pro vyúčtování vymezené Dodatkem č. 17 a provedené vyúčtování nelze vznášet jakýkoliv nárok opřený o povinnost hradit zálohy za dané časové období. Úvahy městského soudu ohledně dočasné povahy záloh jsou správné, stejně jako ty ohledně opožděnosti námitky stěžovatelky ve vztahu k tvrzené nesprávnosti vyúčtování. Kraj se rovněž vyjadřuje k „*historickému pozadí*“ tohoto dílčího sporu, na které stěžovatelka opakovaně odkazuje. Uvádí, že to byla stěžovatelka, která Smlouvu za daných podmínek na základě své svobodné vůle uzavřela. Poté, kdy podle Smlouvy obě strany několik let postupovaly, změnila názor a usiluje o prolomení limitu pro úhradu ztráty. Výsledkem byla řada sporů. Kraj opakovaně vyjadřoval ochotu dohodnout se na omezení či ukončení přepravy i před uplynutím sjednané doby. Na to však stěžovatelka nikdy nereflektovala. Stěžovatelka tudíž nebyla nucena setrvávat v režimu pro ni nevýhodné smlouvy, jak tvrdí. Jedním z důsledků „*pasivní smluvní rezistence*“ stěžovatelky byla i skutečnost, že posledním obdobím pokrytým dohodou stran byl právě rok 2018 a kvůli absenci pozdějších dohod tak nebylo k dispozici jiné měřítko, než právě sazby z roku 2018. Pokud by Kraj tyto sazby zvýšil, nemohl by tento krok odůvodnit z hlediska povinnosti hospodárně nakládat s veřejnými prostředky.

[26] Osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[27] Stěžovatelka k vyjádření žalovaného podala obsáhlou repliku, v níž navrhuje položit předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „*Soudní dvůr*“). V replice stěžovatelka nejprve opakuje, že Kraj žádné vyúčtování neprovedl, protože jej provést podle Smlouvy ani nemohl. V tvrzeném tzv. „vyúčtování“ ze strany Kraje nebyly obsaženy žádné znaky vyúčtování podle Smlouvy. Právní jednání nelze nahradit tím, že tvrdím, že jsem jej provedl, aniž by k tomu skutečně došlo. Zároveň stěžovatelka rozporuje, že by vyúčtování mělo být provedeno k nějakému datu, pokud zároveň provedeno být nemohlo. Stěžovatelka rovněž opakovaně upozorňuje, že se v paralelním řízení domáhala právě „*úhrady vyúčtování podle smlouvy za rok 2018*“, ovšem ani tam nebyla úspěšná. Tvrzení žalovaného, že stěžovatelka měla žalovat svůj nárok jiným způsobem, považuje za účelové. Stěžovatelka dále v replice uvádí, že opakovaným odmítáním veškerých jejích nároků se žalovaný snaží potlačit aplikaci platného práva v oblasti dopravy a prakticky tak zakrýt trvalé nelegální postupy týkající se veřejné podpory železniční dopravy v České republice.

pokračování

V dané souvislosti poukazuje na to, že dne 29. 2. 2024 byl vydán rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 104/2022 - 50, kterým byla zamítnuta kasační stížnost Českých drah a.s. proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2022, č. j. 29 Af 80/2019 - 640. Tím byla zamítnuta žaloba Českých drah a.s. proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 15. 7. 2019, kterým bylo v podstatné části potvrzeno rozhodnutí ÚOHS ze dne 14. 12. 2017, jímž České dráhy a.s. byly shledány odpovědné ze spáchání přestupku podle § 22a odst. 1 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „ZOHS“), spočívajícího v porušení § 11 odst. 1 ZOHS a čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Uvedený případ stěžovatelka připodobňuje k případu svému, neboť má za to, že ke stejnému prodlužování protiprávní smlouvy docházelo i v jejím případě, a to tak, že další plnění smlouvy a uzavírání jednostranně nevýhodných dodatků na další období bylo vynucováno neporovnatelně ekonomicky silnější smluvní stranou, tj. Krajem, který prosazoval excesivně nízké ceny. Kraj se choval stejným způsobem jako České dráhy a.s., nicméně ne jako dodavatel, ale jako dominant na straně odběratele. Proto má stěžovatelka za to, že ze strany Kraje a potažmo i žalovaného došlo k porušení nejen českých právních předpisů, ale také předpisů unijního práva, konkrétně se jedná o zneužití a porušení čl. 102 SFEU. Z uvedeného dovozuje, že posouzení jejího nároku závisí především na posouzení zákonnosti jednání veřejné moci. Proto žádá kasační soud, aby podle čl. 267 SFEU předložil dvě předběžné otázky týkající se výkladu čl. 288 SFEU (otázka, *zda je rozhodnutí vydané Evropskou komisí, v němž nejsou přímo stanoveni adresáti, závazné pro veškeré orgány veřejné moci dotčeného členského státu*) a čl. 102 SFEU (otázka, *zda je zneužitím dominantního postavení také zneužívající jednání veřejnoprávního subjektu v postavení výhradního odběratele služeb vynucujícího si nepřiměřeně nízké výkupní ceny*).

[28] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[29] Kasační stížnost není důvodná.

[30] S ohledem na argumentaci obsaženou v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud považuje za vhodné úvodem svého posouzení zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musejí upínat právě k tomuto rozhodnutí. Z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s. a z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku kasačního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70, ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108, nebo ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[31] Dále obecně platí, že není úkolem Nejvyššího správního soudu nahrazovat činnost krajského soudu a opětovně přezkoumávat napadené rozhodnutí správního orgánu, jako kdyby rozhodnutí krajského soudu neexistovalo. Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě. Je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku poté, kdy řízení před krajským soudem bylo pravomocně skončeno, a Nejvyšší správní soud v něm přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, který o žalobě rozhodl a proti němuž kasační stížnost směřuje. Je tak odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti dostatečně specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40, konstatoval, že rozsudek krajského soudu je přezkoumáván „*v intencích žalobních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s.*“, a dále že „*[u]vedení konkrétních stížných námitek (...) nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem*“. V tomtéž rozsudku rovněž uvedl, že „*[o]becně vzato, stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, kdy ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. [...]. Nejsou-li stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají stěžovatelé za nedostatečné, respektive nesprávné, a z jakého důvodu. Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ní nablížit jako na nepřípustnou, neboť se mýjí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.)*“. Právě popsané pojetí řízení o kasační stížnosti je souladné s ústavním pořádkem, jak opakovaně konstatoval ve své judikatuře Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 6. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, dále ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21 nebo ze dne 5. 4. 2022, sp. zn. IV. ÚS 423/22; všechna zde odkazovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.usoud.cz).

[32] Nejvyšší správní soud nejprve posoudí přezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť případnou nepřezkoumatelností rozsudku je povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti. Obecně platí, že meritorní přezkum napadeného rozsudku je možný pouze za předpokladu, že rozsudek splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Nepřezkoumatelnost ovšem není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).

[33] Napadený rozsudek uvedená kritéria přezkoumatelnosti splňuje, neboť městský soud řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se s podstatou všech projednatelných žalobních námitek a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací, založenou na obsahu správního spisu. Na tomto místě Nejvyšší správní soud poukazuje na odst. 32 napadeného rozsudku, v němž městský soud přiléhavě uvedl, že žaloba obsahovala v podstatné míře jen rekapitulaci sporů stěžovatelky s Krajem a přístupu žalovaného k této problematice, a to navíc pouze v obecné rovině, což ovlivnilo

pokračování

rozsah a hloubku soudního přezkumu. Městský soud z obsahu obecně formulované žaloby identifikoval podstatu žaloby, za kterou považoval nesouhlas stěžovatelky s výkladem čl. VI odst. 6 Smlouvy ve znění Dodatku č. 17 a se závěrem žalovaného, že její nárok na zálohy v důsledku Krajem provedeného vyúčtování zanikl. V návaznosti na to městský soud (i) rekapituloval průběh sporného řízení vedeného před žalovaným, (ii) vymezil v řízení sporné a nesporné skutečnosti, (iii) zdůraznil, že stěžovatelka v průběhu celého řízení trvala na tom, že svůj nárok uplatňuje z titulu splatných záloh podle Smlouvy, (iv) vyložil čl. VI Smlouvy ve znění Dodatku č. 17 a poté (v) posoudil dle něj stěžejní a rozhodnou otázku zániku nároku na dlužné zálohy v důsledku Krajem provedeného vyúčtování. Své posouzení pak městský soud i náležitě odůvodnil, přičemž se vyjádřil ke všem významnějším námitkám stěžovatelky, včetně těch, které považoval za nerozhodné z hlediska podstaty sporu či nepřipustné pro jejich opožděnost.

[34] Stěžovatelka spatřuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v tom, že městský soud „neposoudil vůbec to, zda lze považovat právní jednání Kraje Vysočina za vyúčtování a tuto skutečnost vzal automaticky za prokázanou“, resp. že v odůvodnění napadeného rozsudku „zcela absentuje odůvodnění týkající se vyúčtování“. Nejvyšší správní soud tomuto tvrzení stěžovatelky nepřisvědčuje, neboť je v příkrém rozporu s odůvodněním napadeného rozsudku. V odst. 52 svého rozsudku městský soud konstatoval, že Kraj vyúčtování provedl (odkázal přitom na odst. 144 a násl. napadeného rozhodnutí, v nichž žalovaný popsal jednotlivá vyúčtování Kraje – pozn. NSS) a že stěžovatelka v žalobě vůči vyúčtování namítala jen neodůvodněné použití sazby pro rok 2018 (a v této souvislosti nesprávný výklad Smlouvy). Otázkou vyúčtování se městský soud rovněž zabýval v odst. 56 až 59 napadeného rozsudku, přičemž v odst. 58 a 59 upozornil, že stěžovatelka uplatnila námitky proti formální správnosti vyúčtování, resp. o popření Memoranda II až po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby, neboť tak učinila až v replice ze dne 24. 5. 2023.

[35] Napadený rozsudek je tudíž přezkoumatelný. Žádná jiná vada řízení před městským soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebyla stěžovatelkou konkrétně namítána, resp. ani nebyla zjištěna kasačním soudem z úřední povinnosti. Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak není dán.

[36] Jako druhý kasační důvod stěžovatelka namítá důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který spatřuje v tom, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se provedeného vyúčtování Krajem. Na tomto místě Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že kasační argumentace je v převážné části mimoběžná s odůvodněním napadeného rozsudku, neboť za předmět a „*meritum*“ sporu, které měl městský soud pominout (a tím dle stěžovatelky nesprávně posoudit právní otázku „*týkající se nezákonnosti předchozího rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR*“), označuje otázku, zda jednání Kraje lze považovat za řádné, resp. platné vyúčtování, tedy zda vůbec „*vyúčtování proběhlo*“ (viz zejména odst. 10 a 17 kasační stížnosti). Ovšem, jak přilehavě uvedl městský soud, stěžovatelka v žalobě nezpochybnila skutečnost, že Kraj provedl ve vztahu k zálohám za rok 2020 i za první dvě čtvrtletí roku 2021 vyúčtování, neboť toliko brojila proti správnosti vyúčtování a Krajem použité sazbě pro rok 2018. S tvrzeními, že pro vyúčtování záloh nebyly splněny požadavky, které klade Smlouva a zákon, a že Kraj provedl vyúčtování „*mimo režim daný vyhláškou č. 241/2005 Sb.*“, a tudíž nelze takový „*úkon [Kraje] v žádném případě považovat za vyúčtování*“, stěžovatelka přišla až v replice ze dne 24. 5. 2023,

tedy až několik měsíců po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby (žaloba byla podána dne 5. 12. 2022, a to na samém konci lhůty pro její podání).

[37] Nejvyšší správní soud v dané souvislosti poukazuje na shrnutí závěrů žalovaného obsažené v odst. 353 napadeného rozhodnutí, které jej vedly k nepřiznání stěžovatelkou požadované částky. V něm se uvádí, že si Kraj se stěžovatelkou v Dodatku č. 17 ujednaly nejen hrazení záloh, ale i mechanismus vyúčtování zaplacených záloh, že Kraj za rok 2020 i za první a druhé čtvrtletí roku 2021 provedl vyúčtování, které vycházelo z tehdy posledního „provozního“ dodatku č. 16 pro rok 2018, tzn. ze smluvní sazby platné pro rok 2018, přičemž vyúčtování vykazala přeplatek, a konečně že nárok na úhradu nedoplatku záloh (i pokud by v minulosti dluh na zálohách vznikl) by musel zaniknout nejpozději provedeným vyúčtováním, které bylo provedeno poté, co dopravní služby již byly poskytnuty a byl znám skutečný rozsah těchto poskytnutých služeb a skutečná výše zaplacených záloh.

[38] V rozhodnutí žalovaného tak byl zřetelně vyjádřen jeho závěr, že Kraj provedl vyúčtování, v důsledku čehož by musel zaniknout případný nárok na úhradu nedoplatku záloh. Přesto stěžovatelka v žalobě samotnou skutečnost, že Kraj provedl vyúčtování záloh, nezpochybnila, resp. nenamítala, že by k vyúčtování nedošlo, případně že by bylo neplatné a z jakých důvodů. Co se týče tvrzeného nároku na zaplacení záloh, tak v žalobě argumentovala pouze tím, že Kraj přestal na další provoz služeb hradit zálohy v ujednané výši, ke kterým se ve Smlouvě zavázal (odst. 8 a 14 žaloby), a dále že žalovaný nesprávně vyložil čl. VI odst. 6 Smlouvy tak, že strany chtěly vyúčtovat služby i bez uhrazených záloh, přičemž není jasné, jak se má vyúčtovat, resp. jaká má být použita sazba (odst. 20 a 21 žaloby), a že ze Smlouvy nelze dovodit použití ceny a sazby za předchozí období, které jsou pro stěžovatelku nevýhodné (odst. 22 a 23 žaloby). V ostatních částech žaloby stěžovatelka buď popisovala související spory s Krajem a vyjadřovala svoji nespokojenost s tím, jak žalovaný k řešení těchto sporů přistupuje, nebo vyjadřovala obecný nesouhlas s posouzením žalovaného, aniž by však konkrétně argumentovala proti stěžejnímu důvodu, pro který žalovaný návrh stěžovatelky zamítl, tedy že Kraj již provedl vyúčtování předmětných záloh, tudíž se již nelze domáhat úhrady případného nedoplatku z titulu záloh.

[39] Pokud tedy stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že vyúčtování vůbec neproběhlo, neboť skutečné vyúčtování služeb musí obsahovat základní náležitosti stanovené Smlouvou a zákonem, resp. vyhláškou č. 241/2005 Sb., jedná se o nepřípustnou kasační námitku, jelikož tato námitka byla u městského soudu uplatněna opožděně, jak již bylo uvedeno výše. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou totiž nepřípustné i námitky, které stěžovatelka sice před městským soudem uplatnila, avšak učinila tak až po uplynutí lhůty k podání žaloby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 – 39, ze dne 20. 10. 2023, č. j. 3 Afs 82/2022 – 90, nebo ze dne 20. 6. 2024, č. j. 3 As 77/2023 – 37). Nejvyšší správní soud se proto touto částí stížní argumentace více nezabýval.

[40] Dále se Nejvyšší správní soud nezabýval ani argumentací stěžovatelky, že k vyúčtování nemohlo dojít, neboť vyúčtování Kraje znamená především započtení jednotlivých vzájemných pohledávek a „vyúčtování“ rozdílu ve vzájemných plněních, které je podle § 170 správního řádu vyloučeno, eventuálně by bylo vyloučeno pro různost režimů započítávaných pohledávek. I v tomto případě se jedná o námitky nepřípustné, neboť tato

pokračování

argumentace nemá předobraz v žalobních námítkách. Na nepřípustnosti této argumentace nemůže nic změnit ani stěžovatelkou uváděná zásada *iura novit curia*, neboť z výše popsané dispoziční zásady ovládající řízení před správními soudy plyne, že správní soud není oprávněn za stěžovatelku (žalobkyni) domýšlet argumenty, jinak by přestal být nestranným arbitrem sporu a přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, dále např. rozsudky tohoto soudu ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021 - 30, nebo ze dne 25. 9. 2023, č. j. 3 As 250/2022 - 24).

[41] Městskému soudu nelze důvodně vytýkat ani to, že se nevěnoval argumentaci stěžovatelky obsažené ve vyjádření ze dne 29. 9. 2021 učiněném v průběhu správního řízení, kde uvedla důvody, pro které Kraj ve vyúčtování neměl vycházet ze sazby sjednané pro rok 2018, neboť ani tyto důvody stěžovatelka v žalobě neuvedla. Uvádí je až v kasační stížnosti, ovšem v řízení před kasačním soudem jsou tyto námítky, jak již bylo vysvětleno výše, rovněž nepřípustné pro absentující předobraz v žalobních námítkách.

[42] Pokud jde o zbývající námítky stěžovatelky, pak Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že městský soud přiléhavě označil za nesporné, že stěžovatelka měla právo na zálohy a rovněž že jí Kraj v rozhodném období zálohy platil, a to podle výše měsíční platby za prosinec 2018, snížené o částku odpovídající částce hrazené dříve státem na základě Memoranda. S ohledem na setrvalý postoj stěžovatelky, která po celou dobu správního i soudního řízení trvala na tom, že vůči Kraji nárokuje požadovanou částku z titulu záloh podle Smlouvy ve znění Dodatku č. 17, městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v rozsahu otázky, zda stěžovatelka má nárok na doplacení záloh i poté, co Kraj provedl jejich vyúčtování. Dále uvedl, že v oblasti soukromého práva panuje shoda na tom, že zaplacení samotných záloh se již poté, co dojde k jejich vyúčtování, domáhat nelze, přičemž neshledal důvod, proč by stejné závěry neměly platit i v oblasti veřejné dopravy. Proto se shodl s žalovaným, že i v posuzovaném případě nárok stěžovatelky na zálohy podle Smlouvy ve znění Dodatku č. 17 zaniká v momentě jejich vyúčtování. Doplnil, že po provedení vyúčtování by se stěžovatelka již nemohla domáhat záloh (které plnily funkci průběžného financování k zajištění provozu), ale případně úhrady skutečných (smluvných) nákladů, pokud by nesouhlasila s vyúčtováním provedeným Krajem (to ovšem stěžovatelka v nynějším řízení opakovaně odmítla).

[43] Městský soud se následně zabýval otázkou, zda k vyúčtování záloh došlo, přičemž za rozhodný považoval čl. VI odst. 6 Smlouvy ve znění Dodatku č. 17, který upravoval nejen hrazení záloh (i pro případy, kdy nebude uzavřen „provozní“ dodatek), ale výslovně též stanovil, že na vypořádání mezi stranami nemá uzavření „provozního“ dodatku vliv a že vyúčtování poskytnutých záloh se provádí dle příslušných ustanovení Smlouvy, jako by příslušný dodatek uzavřen byl. Proto souhlasil s žalovaným, že na vyúčtování záloh a na vzájemné vypořádání smluvní strany výslovně „vztáhly“ dosavadní ujednání Smlouvy, včetně ujednání o čtvrtletním a následně ročním vyúčtováním záloh uváděným v čl. VI odst. 5 Smlouvy (ve znění dodatku č. 16). Městský soud rovněž vyložil čl. VI odst. 8 Smlouvy ve znění Dodatku č. 17 tak, vyúčtování záloh není závislé na uzavření „provozního“ dodatku, neboť počítá s tím, že zálohy budou čtvrtletně vyúčtovány i před uzavřením „provozního“ dodatku a jen ty dosud nevyúčtované se vyúčtují do 15 dní od jeho uzavření. Podle městského soudu smyslem Dodatku č. 17 bylo právě provizorní řešení situace, kdy se strany na „provozním“ dodatku neshodnou, tudíž vyúčtování záloh předvídané Smlouvou muselo být možné i bez uzavření „provozního“ dodatku. Právě

uvedené posouzení městského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti zcela přehlíží a neuplatňuje vůči němu žádné konkrétní námitky.

[44] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelkou, že městský soud zamítnutí žaloby založil na argumentu, že „*prakticky jakékoli 'vyúčtování', tedy písemný dokument, psaný třeba tužkou, nebo klidně i ústní sdělení, např. po telefonu, anebo konečně i konkludentní jednání je [...] považováno za vyúčtování s tím, že jím nárok na úhradu všech záloh zaniká.*“ Ničím takovým městský soud neargumentoval, ale naopak srozumitelně a logicky vyložil Smlouvu ve znění Dodatku č. 17, přičemž dovodil, že vyúčtování záloh provedené Krajem (ke kterému prokazatelně došlo, což městský soud konstatuje v odst. 52 napadeného rozsudku, a to s odkazem na odst. 144 a násl. napadeného rozhodnutí žalovaného) mělo oporu v uvedených smluvních ujednáních.

[45] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že poté, co Kraj provedl vyúčtování (k čemuž jej Smlouva ve znění Dodatku č. 17 opravňovala), se stěžovatelka mohla domáhat pouze případného nedoplatku z vyúčtování, nikoli úhrady sporné části záloh (stejně jako by se Kraj případně mohl po stěžovateli domáhat přeplatku z vyúčtování, nikoli vrácení části záloh). To však stěžovatelka v předmětném správní řízení (i přes poučení žalovaného) výslovně odmítla a nadále trvala na doplacení záloh (na čemž setrvala i v následném soudním řízení). S ohledem na dispoziční zásadu nebylo jiné posouzení požadované částky možné. S městským soudem lze souhlasit i v tom, že postupem žalovaného v této věci stěžovatelka nemohla ve výsledku utrpět újmu, neboť jí nic nebránilo, aby se požadované částky domáhala jinak, na což ji žalovaný také upozornil (a sama stěžovatelka tak dle svého vyjádření při soudním jednání i učinila v jiném řízení v rámci uplatnění nároku ve výši cca 160 mil. Kč).

[46] Pokud stěžovatelka odkazuje na související spory ze Smlouvy, které s Krajem vede a ve kterých se jí dle jejího přesvědčení doposud nedostalo ze strany správních orgánů i soudů zastání, Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem uvádí, že nyní projednávaný spor se týkal pouze dílčího smluvního nároku na doplacení části záloh za předmětné dílčí období trvání Smlouvy, pro jehož posouzení byl určující výklad Smlouvy ve znění Dodatku č. 17 a skutečnost, že Kraj již provedl vyúčtování záloh, k čemuž jej Smlouva opravňovala. Takto stěžovatelka předmětný spor vymezila svým návrhem na zahájení sporného řízení a svým následným postojem k předmětu sporu ve správním a posléze i soudním řízení. Je tudíž zřejmé, že další spory, ve kterých se domáhá vůči Kraji náhrady škody v podobě skutečné ztráty z poskytování veřejné dopravy podle Smlouvy (případně nahrazení projevu vůle k uzavření „provozních“ dodatků za období, pro které se strany na takovém dodatku neshodly), jsou pro nyní projednávaný spor nepodstatné. Posouzení nynější věci městským soudem proto není „*nepatřičné*“, neboť městský soud ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku č. j. 14 A 100/2022 - 107 neposuzoval nárok z titulu vyúčtování záloh, ale z titulu náhrady škody vzniklé tvrzeným protiprávním jednáním Kraje při uzavření dodatku č. 16 spočívajícím v omezení („zastropování“) výše úhrady prokazatelné ztráty za rok 2018 (k tomu srov. odst. 21 a 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 4 As 309/2023 - 35, jímž byl odkazovaný rozsudek č. j. 14 A 100/2022 - 107 zrušen pro nepřekoumatelnost).

[47] S opakovaně popsaným předmětem nynějšího sporu se pak zcela mívá i obsáhlá argumentace obsažená v replice, v níž stěžovatelka pouze v širším kontextu hovoří

pokračování

o odmítání veškerých jejích nároků ze strany žalovaného, přičemž chování Kraje při prosazování „*excesivně nízkých cen*“ připodobňuje k chování společnosti České dráhy a.s., která byla shledána odpovědnou za přestupek pro porušení § 11 odst. 1 ZOHS a čl. 102 SFEU. Pro posouzení stěžovatelkou uplatňovaného nároku na doplacení záloh vycházejících z ujednání v Dodatku č. 17 ke Smlouvě nemá uvedená argumentace žádnou relevanci. Ze stejného důvodu nemají pro posouzení nynější věci význam ani otázky týkající se výkladu čl. 288 a 102 SFEU, které stěžovatelka v replice navrhovala předložit Soudnímu dvoru podle čl. 267 SFEU (jedná se o stejné otázky a stejné odůvodnění, které stěžovatelka navrhovala již v řízení vedeném u tohoto soudu pod sp. zn. 4 As 309/2023 – pozn. NSS).

[48] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[49] O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok II. tohoto rozsudku).

[50] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, přičemž ani v daném případě neshledal žádný důvod zvláštního zřetele hodný, tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 15. ledna 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu