



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **Jindřichohradecké místní dráhy a.s.**, v konkurzu, IČ 62509870,
se sídlem Nádražní 203, Jindřichův Hradec
zastoupené 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: **1. Ing. Davida Jánošíka**, insolvenčního správce žalobkyně,
IČO: 72074477, se sídlem Gočárova 1105/36, 500 02 Hradec Králové

2. Kraj Vysočina
se sídlem Žižkova 57, Jihlava
zastoupen Mgr. Petrem Sikorou, advokátem
se sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2023, č. j. MV-99804-82/ODK-2021,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Základ sporu

1. Žalobkyně se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „žalovaný“) ze dne 27. 10. 2023, č. j. MV-99804-82/ODK/2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým podle § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) žalovaný výrokem pod bodem I. zamítl návrh žalobkyně ze dne 16. 6. 2021, aby správní orgán nahradil projev vůle Kraje Vysočina (dále též „osoba na řízení zúčastněná 2“ či „Kraj“) k dodatku č. 18 pro rok 2021 (dále též „Dodatek pro rok 2021“) ke Smlouvě o závazku veřejné služby v osobní drážní dopravě uzavřené mezi žalobkyní (jakožto dopravcem) a Krajem (jakožto objednatelem) dne 19. 10. 2009 (dále též „Smlouva“).
2. Podstatou sporu mezi smluvními stranami Smlouvy byl konkrétní obsah Dodatku pro rok 2021 ke Smlouvě, jímž měly být upraveny některé podmínky provozování veřejné drážní dopravy v období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021, především se jednalo o stanovení předpokládané výše prokazatelné ztráty, způsob úhrady prokazatelné ztráty žalobkyně a stanovení rozsahu dopravního výkonu [počtu vlakových kilometrů v závazku (dále též „vlkm“)]. Žalobkyně v návrhu požadovala sjednání dopravního výkonu v rozsahu 155 640,922 vlkm a částky prokazatelné ztráty ve výši 21 025 541,60 Kč odpovídající sazbě ve výši 135,09 Kč/vlkm. Současně žalobkyně v návrhu požadovala změnu obsahu článku V. odst. 2 Smlouvy, kterým bylo stanoveno omezení úhrady prokazatelné ztráty žalobkyně ze strany odpůrce (jinými slovy ujednání o „zastropování“ maximální výše úhrady ztráty žalobkyně ze strany Kraje). Žalobkyní požadovaná změna spočívala v tom, že úhrada prokazatelné ztráty by již nebyla smluvně omezena (částkami stanovenými ve Smlouvě), nýbrž by odpovídala zpětně vykázané výši skutečně vynaložených „ekonomicky oprávněných nákladů“ dle vyhlášky č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy (dále jen „vyhláška č. 241/2005“).

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobkyně upozornila, že návrh na zahájení správního řízení vůči Kraji opírala o ustanovení Smlouvy, dle kterého má dojít k úpravě úhrady za závazek veřejné služby, pokud dojde k relevantní změně právních předpisů. Touto změnou byla novela zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění účinném od 15. 1. 2020 (dále jen „zákon o drahách“), která zavedla striktní oddělení odštěpných závodů zabývajících se správou infrastruktury a poskytování dopravních služeb. Připomněla, že v průběhu řízení požadovala, aby žalovaný na základě § 165 správního řádu přezkoumal Smlouvu z hlediska jejího souladu s právními předpisy, a případně rozhodl, že Smlouva nebo některá její ustanovení jsou protiprávní.
4. Žalobkyně se předně ohradila proti tvrzení žalovaného, že v návrhu žádala změnu ustanovení Smlouvy tak, aby jí byl Kraj nucen uhradit ekonomicky oprávněné náklady v neomezené výši. Dle žalobkyně nelze hovořit o „neomezené“ výši nákladů, pokud jsou tyto zároveň omezeny z hlediska jejich ekonomické oprávněnosti. Žalobkyně vždy žádala, aby jí byly uhrazeny náklady, které prokazatelně nezbytně vynaložila na plnění závazku veřejné služby ve prospěch Kraje. Byla přesvědčena, že Smlouva obsahuje ustanovení, které

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

omezuje úhradu prokazatelné ztráty, a je v rozporu s § 39a zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění účinném od 3. 1. 2005 do 30. 6. 2010 (dále též „zákon o drahách“). Žalobkyně byla přesvědčena, že žalovaný záměrně opomíjí její argumentaci, předmětné ustanovení Smlouvy je nejen v rozporu s právním předpisem, ale i s rozhodnutím Kraje a odborným názorem pracovníků Odboru dopravy a silničního hospodářství Kraje Vysočina.

5. Žalobkyně nesouhlasila s argumentací žalovaného, kterou rozvedl v bodech 221 a následujících napadeného rozhodnutí, tj. že ujednání, které je objektivně v rozporu s právním předpisem, nevyhodnotil jako nezákonné. K tomuto žalobkyně namítala, že žalovaný nesprávně aplikoval na drážní dopravu právní úpravu silniční dopravy, která má zcela jiný právní režim. Argumentace žalovaného ustanovením § 170 správního řádu, kterou používá, aby odůvodnil, že ve veřejnoprávních smlouvách lze sjednat prakticky cokoli, je zcela nepřipadná a nemá oporu v právních předpisech. Sporovala názor žalovaného, že definice prokazatelné ztráty dle § 39a zákona o drahách neobsahuje způsob výpočtu prokazatelné ztráty (a tedy není omezená „smluvní volnost“ stran). Taktéž nesouhlasila s názorem žalovaného, že z § 39a odst. 2 zákona o drahách nevyplývá nárok dopravce na to, aby mu Kraj kompenzoval celou prokazatelnou ztrátu v jím vykázané výši ani tehdy, pokud by šlo o úhradu výdajů, které lze zahrnout do ekonomicky oprávněných nákladů dopravce. V této souvislosti citovala vyjádření tehdejšího náměstka hejtmána Kraje Vysočina, v němž je výslovně uvedeno, že pokud by Smlouva byla veřejnoprávní, bylo by nutno postupovat podle ustanovení § 39a zákona o drahách, a hradit celou prokazatelnou ztrátu.
6. Žalobkyně sporovala i závěr žalovaného týkající se důvodu zamítnutí návrhu na nahrazení projevu vůle. Dle žalovaného ze smluvní dokumentace nevyplývá závazek k uzavření budoucí smlouvy (dodatku), který by byl definován alespoň obecným způsobem. Žalobkyně namítala, že z právní úpravy v obchodním zákoníku vyplývá, že smlouva o smlouvě budoucí je uzavřena v okamžiku, kdy si strany ujednají, že v budoucnu uzavřou smlouvu a obsah této smlouvy vymezí alespoň obecným způsobem. Byla přesvědčena, že právě to se v daném případě stalo. Strany uzavřely Smlouvu, v níž stanovily, že mají vzájemnou povinnost uzavřít na další rok novou smlouvu (dodatek), a že se tato smlouva bude týkat zajištění veřejné dopravy na území Kraje a za tuto činnost bude žalobkyni hrazeno Krajem podle ustanovení § 39a zákona o drahách a prováděcích předpisů. Zároveň bylo dle žalobkyně protiprávně a zmatečně sjednáno, že za předmětnou činnost bude hrazeno jen do určité výše.
7. V souvislosti s výše uvedeným žalobkyně uvedla další dílčí argumenty:
 - (a) Zákon o drahách je veřejnoprávním předpisem, a tedy jeho ustanovení jsou kogentní. Proto nesouhlasila s odůvodněním žalovaného, že „ačkoli je smlouva veřejnoprávní“, obsahuje i jakési „soukromoprávní prvky“, a tedy v ní lze sjednat i ujednání odporující zákonu. Dle žalobkyně z ustanovení § 170 správního řádu nevyplývá možnost se ve veřejnoprávní smlouvě bez dalšího odchýlit od konkrétního veřejnoprávního ustanovení zákona. Zdůraznila, že výpočet výše úhrady za závazek veřejné služby byl závazně stanoven § 39a zákona o drahách, ve znění účinném do 30. 6. 2010, přičemž předmětné ustanovení neobsahuje výslovnou možnost jiného ujednání. Dle žalobkyně zákonodárce neponechal prostor k volné dohodě stran o výši úhrady za závazek. Navíc žalovaný pomíjí, že hrazení ztráty v neomezené výši nepřichází v úvahu, protože jakákoliv náhrada je hrazena jen do výše ekonomicky oprávněných nákladů dopravce, které má objednatel možnost kontrolovat dle § 6 vyhlášky č. 241/2005. Přitom ekonomicky oprávněné náklady nikdy nemohou nabýt překvapivě vysoké hodnoty, neboť v takovém případě by nebyly považovány za ekonomicky oprávněné.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- (b) Žalovaný se dopustil dezinterpretace a nepřípadného užití rozsudků Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015-99, a ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012-53. Žalobkyně zdůraznila, že závěry citované žalovaným z rozsudku NSS č. j. 6 As 206/2015-99, se týkají ustanovení zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“), přičemž připustila, že tento zákon na jedné straně stanovil způsob výpočtu prokazatelné ztráty a povinnost ji hradit a na druhé straně stanovil omezení této úhrady prostřednictvím pravidla o tzv. *předběžném odborném odhadu*. Dle žalobkyně se však jednalo o výjimku, kterou zákon o drahách neobsahoval, přičemž i v autobusové dopravě objednatel měl pokrýt dopravci náklady alespoň do výše předběžného odborného odhadu. Žalovaný účelově opominul z předmětného judikátu další části, ze kterých vyplývá, že veřejnoprávní orgán je při uzavírání veřejnoprávní smlouvy povinen postupovat tak, jak mu zákon ukládá. Žalobkyně rovněž poukázala na rozhodnutí zvláštního senátu NSS ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 6/2008-66, a na rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013-130, ve kterém NSS závěry zvláštního senátu interpretoval tak, že: *„sjednávání smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 a následujících silničního zákona je svázáno poměrně přísnou regulací, což je jeden z důvodů, který zvláštní senát vedl k charakteristice této smlouvy jako veřejnoprávní. Jakkoliv se však ohledně obsahu této veřejnoprávní smlouvy nelze dohodnout zcela svobodně, v rámci daných zákonných kritérií (případně kritérií daných podzákonnými právními předpisy) to možné je“*. Dle žalobkyně tedy při sjednávání veřejnoprávní smlouvy se nelze rozhodnout svobodně, ale lze se pohybovat výhradně v rámci zákonných kritérií. Obdobně pak žalobkyně poukázala, že i výklad rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012-53 (dále také „rozsudek KAVKA“), je ze strany žalovaného zcela nesprávný. Zdůraznila, že i v tomto případě se NSS zabýval výkladem zákona o silniční dopravě, nikoliv zákona o drahách. Dle žalobkyně se NSS v rozsudku KAVKA věnoval postupu uzavírání smlouvy a nikoli jejímu obsahu. Žalovaný se dopustil dezinterpretace rozsudku KAVKA a dospěl k nesprávnému závěru, že NSS neshledal nic protiprávního na tom, že si strany sjednaly „zastropování“ úhrady prokazatelné ztráty. NSS v rozsudku KAVKA však neposuzoval možnost sjednání horní hranice plateb za závazek veřejné služby, neboť v případě autobusové dopravy bylo jasné, že si strany mohou sjednat jako hranici předběžný odborný odhad. V nyní posuzované věci se žádný závazný odhad nepředkládá, neboť to zákon o drahách neumožňuje.
- (c) Žalovaný se nezabýval relevantní judikaturou předloženou žalobkyní. Především žalobkyně poukázala na usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, publikované pod č. 1675/2008 ve Sbírce NSS. Konstatovala, že toto usnesení nebylo nikdy překonáno a vyvrací závěry žalovaného, které se týkají účelu a povahy smlouvy o závazku veřejné služby a možností stran smluvně změnit výpočet prokazatelné ztráty. Dle názoru žalobkyně z usnesení plyne, že účelem a předmětem smlouvy nemá být poskytování služeb dopravce objednateli za co nejnížší částku, ale úhrada služeb poskytovaných cestujícím z veřejného rozpočtu.
- (d) Žalobkyně dále poukázala na Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „Nařízení Rady č. 1191/69“). Konstatovala, že z české ani evropské legislativy nevyplývá možnost ujednat výši prokazatelné ztráty jiným způsobem, nebo ji určit jakkoli arbitrárně. Zdůraznila, že i odpovídající evropský předpis stanoví přesný způsob

výpočtu tzv. vyrovnání (kompenzace nebo dříve prokazatelné ztráty) a neumožňuje jej jakkoliv měnit. Poukázala i na rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-280/00, ze dne 24. července 2003.

- (e) Dále žalobkyně odkázala na § 9 odst. 2 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, ze kterého vyplývá, že společnost České dráhy, a.s. měla zákonem garantovanou úhradu celé prokazatelné ztráty. Uvedla, že nelze přepokládat, že by vůči společnosti České dráhy a.s. mohla být legálně uplatňována jiná pravidla než vůči ostatním drážním dopravcům.
 - (f) V rozhodnutí Evropské komise ze dne 30. 4. 2008 ve věci Státní podpory č. N 495/2007 – Česká republika (Program pořízení a obnovy kolejových vozidel; dále jen „rozhodnutí N 495/2007“) dle žalobkyně Komise v rámci popisu právní úpravy platné v České republice konstatovala, že uhrazení celé prokazatelné ztráty včetně přiměřeného zisku dopravci je v souladu s výpočtem dle § 39a zákona o drahách. Pokud je podle této úpravy postupováno, nejedná se tak o nedovolenou veřejnou podporu. Obdobný princip je zakotven i v dalším rozhodnutí Evropské komise ve věci Státní podpory č. N 409/2008 (Pořízení a obnova železničních kolejových vozidel; dále jen „rozhodnutí N 409/2008“).
 - (g) Z rozhodnutí Evropské komise N 495/2007 jakož i z rozhodnutí N 409/2008 je zřejmý mechanismus, podle něhož náklady modernizovaných vozidel musí být plně kompenzovány formou úhrady vyplacené objednatelem do výše rozdílu mezi poskytnutou investiční dotací a celkovou výší pořizovacích nákladů. Žalobkyně namítala, že výše uvedená rozhodnutí jsou porušena, neboť Kraj odmítá v úhradě prokazatelné ztráty hradit částky odpovídající odpisům modernizovaných vozidel, přičemž žalobkyně obdržela veřejnou podporu z prostředků EU. Úhrada má proběhnout jako součást platby za závazek veřejné služby, nelze tedy sjednat úhradu jinak.
 - (h) Žalobkyně poukázala na závěry kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu, ze kterých vyplývá, že je nutné hradit celou prokazatelnou ztrátu společnosti České dráhy, a.s., přičemž tyto závěry považuje žalobkyně přenositelné i na její případ.
 - (i) Žalobkyně dále upozornila, že tzv. Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální dopravou předpokládalo hrazení celé prokazatelné ztráty za účelem stabilizace financování dopravní obslužnosti.
8. Závěrem žalobkyně rozvedla argumentaci proti závěru žalovaného, že ve věci nejde o uzavření smlouvy o smlouvě budoucí. Uvedla, že ačkoliv povinnost uzavírat jednotlivé dodatky byla stanovena již v původní Smlouvě, každý rok měl být uzavřen dodatek Smlouvy v tom smyslu, že měl být stanoven rozsah dopravní obslužnosti (ve vlkm) a v souladu s vyhláškou č. 241/2005 Sb. měla být stanovena také předpokládaná výše prokazatelné ztráty a způsob úhrady prokazatelné ztráty. Tyto hodnoty nebylo možné přesně určit předem, i s ohledem na skutečnost, že rozpočet vyšších územně samosprávních celků je schvalován zastupitelstvem kraje pro každý rok, součástí tohoto rozpočtu jsou prostředky určené na zajištění dopravní obslužnosti na území kraje. Dle žalobkyně tedy ujednání ohledně uzavírání dodatků zcela odpovídá definici smlouvy o smlouvě budoucí.
9. **Žalovaný** ve vyjádření k podané žalobě shrnul dosavadní průběh řízení a odkázal na žalobou napadené rozhodnutí, jímž zamítl návrh žalobkyně na nahrazení projevů vůle Kraje na uzavření dodatku ke Smlouvě na další období, tedy pro rok 2021. Žalovaný poukázal na to,

že poprvé o uplatněném návrhu žalobkyně rozhodl dne 18. 7. 2022 rozhodnutím, č. j. MV-99804-68/ODK-2021, kterým návrh žalobkyně zamítl. Toto rozhodnutí bylo Městským soudem v Praze rozsudkem ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v Praze žalovanému vytknul nedostatečné zdůvodnění úvah týkajících se aplikace institutu smlouvy o smlouvě budoucí a uvedl, že je třeba především zkoumat, zda lze v případě neuzavření dodatku ke smlouvě, ujednání smluvních stran veřejnoprávní smlouvy nahradit správním rozhodnutím. V návaznosti na předmětný rozsudek bylo vydáno nyní soudem přezkoumávané žalobou napadené rozhodnutí, ve kterém žalovaný dospěl k závěru, že ujednání stran nemá povahu smlouvy o smlouvě budoucí. Na ujednání ve Smlouvě není aplikovatelný ani jiný typ smlouvy, resp. soukromoprávní institut, na jehož základě by bylo možné se domáhat nahrazení projevů vůle nebo určení obsahu smlouvy správním orgánem.

10. Žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí se současně zabýval námitkou žalobkyně ohledně nezákonnosti sjednané výše úhrady prokazatelné ztráty. Námitkám žalobkyně však nepřisvědčil a neztotožnil se s názorem, že právní předpisy vylučují, aby úhrada prokazatelné ztráty byla ve smlouvě o závazku veřejné služby omezena, respektive zastropována částkou, kterou si strany sjednají bez ohledu na výši reálných nákladů dopravce. K související námitce žalobkyně ohledně postupu správního orgánu, který nevyhověl jejímu podnětu na zrušení Smlouvy, resp. její části v přezkumném řízení dle § 165 správního řádu, žalovaný uvedl, že na zahájení přezkumného řízení nemá žalobkyně veřejné subjektivní právo.
11. K námitce žalobkyně ohledně toho, že ujednání ve Smlouvě odpovídá institutu „smlouvy o smlouvě budoucí“ vysvětlil, že se řídil závěry Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-143. Žalovaný uvedl, že ze Smlouvy je zřejmé toliko, že smluvní strany předpokládaly uzavření dodatku na zajištění dopravní obslužnosti v dalším roce, dodatkem mělo dojít ke konkretizaci rozsahu dopravního výkonu (vlkm) a ke konkretizaci výše úhrady prokazatelné ztráty. Podstatné dle žalovaného je, že ujednání o tom, že smluvní strany uzavřou dodatek není „smlouvou o smlouvě budoucí“. Poukázal na to, že žalobkyně argumentuje protichůdně, pokud na jedné straně dovozuje, že obsah dodatku měl podle vůle smluvních stran odpovídat Smlouvě. Na druhé straně však argumentuje, že obsah dodatku v části sjednané úhrady ztráty se od Smlouvy odvíjet nemá, neboť tuto část Smlouvy považuje za nezákonnou.
12. Závěrem svého vyjádření žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
13. Žalobkyně v doplnění žaloby ze dne 19. 4. 2024 zopakovala svou argumentaci ohledně stanovení výše úhrady prokazatelné ztráty, a poukázala na rozsudek NSS ze dne 29. 2. 2024, č. j. 7 As 104/2022-50, jímž byl potvrzen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2022, č. j. 29 Af 80/2019-640, a zamítnuta kasační stížnost společnosti České dráhy a.s., která podala žalobu proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 7. 2019, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí ÚOHS, kterým byla společnost České dráhy a.s. shledána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 22a odst. 1 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Žalobkyně poukázala na to, že v rozsudku Krajského soudu v Brně je uvedeno: *„Je-li plnění smluvního vztahu v rozporu s povinnostmi vyplývajících z veřejného práva, jde o plnění nezákonné, resp. nemožné z důvodu nezákonnosti.“*

III. Osoby zúčastněné na řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

14. Městský soud v Praze vyrozuměl podle ustanovení § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí a dále osoby, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu. Na výzvu soudu ze dne 12. 2. 2024 Kraj uplatnil právo osoby zúčastněné na řízení, k obsahu sporu se blíže nevyjádřil.
15. Dne 19. 2. 2024 pak na výzvu soudu uplatnil právo osoby zúčastněné na řízení insolvenční správce žalobkyně ustanovený v insolvenčním řízení, k obsahu sporu se rovněž blíže nevyjádřil.

IV. Ústní jednání

16. Na ústním jednání právní zástupce žalobkyně předně odkázal na žalobu. Akcentoval, že oproti řízení vedenému před zdejším soudem pod sp. zn. 5 A 73/2023 se do nyní projednávané věci promítla i změna legislativy uskutečněná v roce 2021. Žalobkyně totiž v postavení dopravce byla nově posuzována jako podnik s vlastní infrastrukturou a oprávněním provádět i dopravu. Žalobkyně tudíž byla povinna ve svých nákladech zohledňovat i náklady na zajišťování dopravní cesty, tj. náklady na opravy kolejí. Předmětná legislativní změna byla přijata ze strany EU a následně promítnuta i do vnitrostátních předpisů. Žalobkyně tak dovodila, že předmětnou legislativní změnou došlo k zásadní změně smluvních podmínek, které byly obsahem Smlouvy, a v nichž byla zakotvena pravidla pro náhradu odměny za poskytované služby; přičemž danou legislativní změnu je zapotřebí vtělit i do textu dodatku pro rok 2021. Současně právní zástupce žalobkyně zopakoval, že jádrem sporu a ostatně i žalobních námitek je problematika zákonnosti Smlouvy.
17. Žalovaný na ústním jednání odkázal na písemné vyjádření k žalobě zaslané soudem.
18. Právní zástupce osoby na řízení zúčastněné 2 odkázal jak na odůvodnění napadeného rozhodnutí, tak na vyjádření k žalobě učiněné žalovaným, s nimiž zcela souhlasí a má je za správné. Taktéž upozornil na to, že důvodem pro nedosažení shody mezi smluvními stranami byla skutečnost, že žalobkyně Kraji nepředložila transparentní listiny týkající se vyúčtovávaných položek. Poukázal i na to, že pokud by byla nastavena jiná pravidla účtování sporných položek, než jak tato byla vtělena do Smlouvy, Kraj by v takovém případě s žalobkyní Smlouvu neuzavřel.
19. Soud na ústním jednání neprovedl dokazování nad rámec podkladů založených ve správním spise, neboť dospěl k názoru, že skutkový stav věci je jimi pro rozhodnutí soudu dostatečně zjištěn. Žalobkyně v podané žalobě odkázala na množství listin. Většina z nich se nachází ve správním spise – jedná se mj. také o Smlouvu a dodatky k ní. Správním spisem, tj. včetně všech listin v něm založených, se nedokazuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008–117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud ze správních spisů při přezkumu napadeného rozhodnutí vychází. Stejně tak se nedokazuje jinými rozsudky správních soudů, ani veřejně dostupnými rozhodnutími Evropské komise, v tomto případě konkrétně rozhodnutími N 495/2007 a N 409/2008 (tyto dokumenty ostatně žalobkyně ani formálně nenavrhla jako důkazy), jenž jsou veřejně přístupné. Žalobkyně k žalobě přiložila odpovědi na emaily žalobkyně z kanceláře Evropské komise, zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu, Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční dopravou. Předně soud upozornil, že tyto dokumenty žalobkyně formálně nenavrhla provést k důkazu, jelikož je v žalobě zmínila proto, aby podpořila svůj právní názor, že ustanovení čl. V. odst. 2 Smlouvy je v rozporu s kogentním

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ustanovením zákona o drahách, a nikoliv k objasnění skutkového stavu věci. Další návrhy na doplnění dokazování nebyly ze strany žádného z účastníků řízení na ústním jednání učiněny.

20. V závěrečné řeči právní zástupce žalobce poukázal na to, že v mezidobí došlo k převodu části závodu žalobkyně na jiný subjekt; přičemž tento třetí subjekt již s Krajem jedná o uzavření nové smlouvy ohledně provádění drážní dopravy, v níž by již byla reflektována nová, zákonu odpovídající sazba sporné položky; tj. bez tzv. „zastropování“ dané položky. Uvedené lze zjistit z veřejně dostupných dokumentů. Navrhl soudu zrušit žalobou napadené rozhodnutí.
21. Žalovaný v závěrečné řeči s odkazem na své vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby.
22. Právní zástupce osoby na řízení zúčastněné 2 v závěrečné řeči rovněž požadoval zamítnout žalobu a zdůraznil, že poukaz žalobkyně na smlouvu o převodu části závodu žalobkyně na jiný subjekt je pro nyní posuzovanou věc irelevantní.

V. Posouzení žaloby

23. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s. ř. s.).
24. Žaloba není důvodná.
25. Městský soud v Praze ověřil, že součástí spisové dokumentace je kompletní smluvní dokumentace mezi žalobkyní a Krajem (tj. Smlouva v původním znění včetně veškerých navazujících dodatků). Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti.
26. Smlouva [o závazku veřejné služby v drážní dopravě, uzavřená podle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObchZ“), a § 39 odst. 1 písm. a) zákona o drahách] byla mezi žalobkyní jako dopravcem a Krajem jako objednatelem uzavřena dne 19. 10. 2009.
27. Článek I. [Účel smlouvy] odst. 1. Smlouvy stanovil, že jejím účelem je zabezpečení základní dopravní obslužnosti v územním obvodu Kraje veřejnou drážní osobní regionální dopravou žalobkyní (...) a bližší úprava podmínek v tomto závazkovém vztahu pro období od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2019.
28. Článek II. [Předmět smlouvy] Smlouvy stanovil, že jejím předmětem je závazek veřejné služby uzavřený podle § 39 zákona o drahách, který:
 1. Zavazuje žalobkyni ve smyslu § 39 až § 39b zákona o drahách a na základě podmínek stanovených Smlouvou zabezpečit veřejnou drážní osobní dopravou základní dopravní obslužnost Kraje vlaky regionální dopravy (...), a to v rozsahu smluvně dohodnutého dopravního výkonu vyjádřeného ve vlkm (...) v závazku stanoveném usnesením Zastupitelstva Kraje pro příslušný rok, po dobu platnosti Smlouvy (...). O rozsahu základní dopravní obslužnosti na další rok se smluvní strany zavazují uzavřít v souladu s příslušným usnesením Zastupitelstva Kraje dodatek k této smlouvě.
 2. Zavazuje Kraj (...) uhradit žalobkyni prokazatelnou ztrátu (...).
29. Článek III. [Rozsah dopravního výkonu v závazku] odst. 3 Smlouvy stanovil, že rozsah dopravního výkonu v závazku v územním obvodu Kraje na příslušný kalendářní rok, resp.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

období po 31. 12. 2010 bude stanoven dodatkem Smlouvy. Rovněž platilo, že případné změny dopravního výkonu v závazku v územním obvodu Kraje budou řešeny formou dodatku ke Smlouvě.

30. Článek V. [Úhrada ztráty objednatelem] odst. 1 Smlouvy stanovil, že žalobkyně v návaznosti na rozsah dopravního výkonu uplatňuje u odpůrce úhradu předpokládané výše ztráty, kalkulované v souladu s ustanovením § 3 vyhlášky č. 241/2005 Sb. Dle odst. 2 předmětného článku rovněž platilo, že Kraj se zavazuje z uplatňovaného objemu předpokládané ztráty uhradit žalobkyni objem prokazatelných ztrát maximálně do výše finančních prostředků stanovených usnesením Zastupitelstva Kraje, kterým stanovilo rozsah základní dopravní obslužnosti pro příslušný rok.
31. Podle čl. VI. [Platební podmínky] odst. 6 v případě, že žalobkyně a Kraj neuzavřou dodatek ke Smlouvě pro rok následující do 31. 12. příslušného roku, zavazuje se odpůrce žalobkyni poskytnout do doby uzavření dodatku, maximálně však do 30. 4. příslušného roku předmětného dodatku, za každý tímto dodatkem neupravený měsíc zálohovou částku ve výši 80 % měsíční splátky dvanáctého měsíce roku předchozího (...).
32. Článek VI. odst. 9 Smlouvy stanovil, že pokud žalobkyně a Kraj neuzavřou dodatek ke Smlouvě na rok následující do 31. 12. předchozího roku, budou „vlkm“ ujeté od 1. 1. toho roku až do uzavření dodatku oceněny „sazbou“ na jednotku výkonu platnou pro předchozí rok, a to až do posledního dne měsíce, ve kterém byl dodatek uzavřen ve smyslu ustanovení čl. VIII. odst. 2 Smlouvy.
33. V souladu s článkem XI. [Závěrečná ustanovení] odst. 2 se doba plnění závazku veřejné služby v rozsahu dle Čl. II. odst. 1 a 2 Smlouvy se stanovuje pro každý kalendářní rok po dobu platnosti smlouvy dodatkem smlouvy.
34. Článek XI. odst. 1 Smlouvy stanovil, že Smlouva se uzavírá na dobu určitou do 31. 12. 2019. V případě, že dopravce se souhlasem Kraje vynaloží investice na nákup kolejových vozidel, lze Smlouvu po dohodě smluvních stran prodloužit na 15 let.
35. Článek XI. odst. 5 Smlouvy stanovil, že změny a doplňky Smlouvy se provádějí pouze formou písemných, vzestupně číslovaných dodatků, které se po podpisu poslední smluvní stranou stanou nedílnou součástí Smlouvy.
36. Článek XI. odst. 8 Smlouvy stanovil, že právní vztahy touto smlouvou neupravené se řídí obecně závaznými právními předpisy, zejména ustanoveními mj. občanského a obchodního zákoníku.
37. Součástí Smlouvy byly dvě přílohy, a to Příloha č. 1 – Rozsah objednaného dopravního výkonu v závazku veřejné služby v územním obvodu Kraje pro rok 2010 a Příloha č. 2 – Výkaz nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní osobní dopravě odhad na rok 2010 (vč. odhadu prokazatelné ztráty).
38. Dodatkem č. 4 uzavřeným pro období roku 2012 smluvní strany změnily znění článku V. odst. 2 Smlouvy, dle kterého nově měl odpůrce z uplatňovaného objemu předpokládané ztráty uhradit žalobkyni objem prokazatelných ztrát maximálně do výše 9 605 000 Kč. Tato částka odpovídala výši finančních prostředků stanovených usnesením Zastupitelstva Kraje, kterým Zastupitelstvo stanovilo rozsah základní dopravní obslužnosti pro příslušný rok.
39. Smluvní strany ke smlouvě uzavřely (ke dni podání návrhu žalobkyní) celkem 17 dodatků. Těmito docházelo ke změnám Smlouvy předpokládaným shora, tj. především se měnil

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

rozsah dopravního výkonu (počet vlkm) a platební podmínky (maximální výše částek určená na úhradu prokazatelné ztráty) na příslušné období. Smlouva byla uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 2019 s možností prodloužení po dohodě stran. Smluvní strany Dodatkem č. 16 (viz čl. XI. odst. 1, 2 a 6 Smlouvy ve znění Dodatku č. 16) prodloužily platnost Smlouvy do 14. 10. 2024. Poslední Dodatek č. 17 byl uzavřen dne 6. 12. 2019 a týkal se pouze úhrady záloh a jejich vyúčtování pro období roku 2020. Žalobkyně se v návrhu ze dne 16. 6. 2021 domáhala nahrazení projevu vůle Kraje uzavřít dodatek ke Smlouvě na období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021. Kraj zaslal žalobkyni odstoupení od Smlouvy ke dni 31. 10. 2022, avšak žalobkyně (jak vyplývá z jejího vyjádření ve správním řízení pod č.j. MV-99804-80/ODK-2021) odstoupení od Smlouvy neuznala.

40. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, zrušil první rozhodnutí žalovaného ve věci ze dne 18. 7. 2022, č. j. MV-99804-68/ODK-2021, kterým žalovaný zamítl návrh žalobkyně ze dne 16. 6. 2021 na nahrazení projevu vůle Kraje a vyhověl protinávru Kraje, tímto rozhodnutím tedy nahradil projev vůle žalobkyně k uzavření dodatku ve znění navrhovaném Krajem. Po zrušení tohoto rozhodnutí Městským soudem v Praze žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí, kterým zamítl návrh žalobkyně s odůvodněním, že nebyly naplněny hmotněprávní podmínky pro nahrazení projevu vůle žalobkyně ani Kraje. Rozdíl oproti skutkovému stavu, ze kterého vycházel jedenáctý senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, spočívá ve skutečnosti, že Kraj (po vydání prvního rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2022) oznámil žalobkyni odstoupení od Smlouvy ke dni 31. 10. 2022.

K veřejnoprávnímu charakteru Smlouvy

41. Soud předesílá, že jedenáctý senát zdejšího soudu se již veřejnoprávním charakterem Smlouvy v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, podrobně zabýval, rovněž tak otázkou, jaká veřejnoprávní úprava na věc dopadá. S těmito závěry se pátý senát zcela ztotožňuje a dále z nich bude v tomto rozsudku vycházet. Městský soud v Praze rovněž poukazuje na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 31. 3. 2023, č. j. 5 As 1/2022–125 (dále také „rozsudek NSS“), kterým NSS zrušil předchozí rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2021, č. j. 11 A 126/2019-97, ve věci paralelního správního řízení vedeného mezi shodnými účastníky ohledně uzavření dodatků ke Smlouvě na roky 2018 a 2019. NSS uvedl, že bylo především zapotřebí posoudit, zda závazek uzavřít dodatky na rozhodná období (pokud existuje) vyplýval již z původní Smlouvy, nebo až z některého z jejích dodatků, přičemž teprve takový poznatek umožňuje zprostředkovaně vyhodnotit, jaká veřejnoprávní úprava na věc dopadá a jaká soukromoprávní úprava je na základě § 170 správního řádu přiměřeně použitelná pro posouzení jednotlivých aspektů projednávané věci. Dle přesvědčení kasačního soudu, teprve po vyjasnění těchto otázek a po určení rozhodné právní úpravy, může být řádně posouzeno to, zda si smluvní strany sjednaly povinnost uzavřít sporné dodatky a zda tak učinily takovým způsobem, aby se mohly u žalovaného domáhat nahrazení projevu vůle.
42. Soud konstatuje, že Smlouva byla uzavřena v souladu s § 39 odst. 1 písm. a) zákona o drahách, ve znění účinném od 1. 5. 2004 do 30. 6. 2010 (dále jen „zákon o drahách“), podle kterého platilo: „závazek veřejné služby v drážní dopravě vzniká na základě písemné smlouvy, kterou s dopravcem uzavírá kraj“. Z ustanovení § 39a odst. 3 zákona o drahách se podává, že „bližší vymezení prokazatelné ztráty, způsob jejího výpočtu, doklady, kterými musí být výpočty prokazatelné ztráty doloženy, vymezení přiměřeného zisku, náležitosti smlouvy o závazku veřejné služby a způsob výkonu státního dozoru nad financováním dopravní obslužnosti

a ostatních závazků veřejné služby stanoví prováděcí předpis“. Tímto prováděcím předpisem je pak vyhláška č. 241/2005 Sb., na jejíž znění Smlouva rovněž odkazuje.

43. Obsah závazku mezi žalobkyní a odpůrcem je definován v čl. II. Smlouvy, přičemž se skládá z povinnosti žalobkyně zabezpečit veřejnou drážní osobní dopravou základní dopravní obslužnost Kraje, a to v rozsahu smluvně dohodnutého dopravního výkonu vyjádřeného ve vlkm stanoveného usnesením Zastupitelstva Kraje pro příslušný rok, za což se Kraj zavázal uhradit žalobkyni prokazatelnou ztrátu vzniklou poskytováním tohoto plnění. Smluvní strany se rovněž zavázaly uzavřít o rozsahu základní dopravní obslužnosti na další rok dodatek ke Smlouvě v souladu s příslušným usnesením Zastupitelstva Kraje.
44. Takto definovaný závazek mezi sebou smluvní strany sjednaly na dobu určitou, a to do 31. 12. 2019 (s následným prodloužením do 14. 10. 2024). Článek II. Smlouvy přitom žádným z navazujících dodatků Smlouvy nedoznal změny.
45. Samotný Dodatek č. 16 ke Smlouvě (ze dne 22. 12. 2017) se naopak při jeho porovnání oproti původnímu znění Smlouvy podstatným způsobem neodlišuje. Nicméně, jak již zmíněno shora v čl. XI. bod 2. Dodatku č. 16 byla platnost a účinnost Smlouvy prodloužena do 14. 10. 2024; návazně na to, byly v bodě 4 vypočteny čtyři možné způsoby dřívějšího ukončení závazku veřejné služby, a to písemnou dohodou, výpovědí Smlouvy, pozbytím licence k provozování drážní dopravy a v případě, že dopravce nezajistí dopravní spojení drážní dopravou. Jinak žádné změny zásadního charakteru měnící obsah původního závazku ve Smlouvě nelze seznat ani z Dodatků č. 1–15, č. 17 ke Smlouvě. V zásadě se jedná toliko o změny v určení času, resp. změny s vymezením časového období související. Především se jedná o úpravu výše prokazatelné ztráty za období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2018 (čl. I. odst. 2 Smlouvy a čl. V. odst. 2 Smlouvy), změnu v rozsahu dopravního výkonu pro rok 2018 (čl. III. odst. 2 Smlouvy), nebo změnu sazby na jednotku výkonu pro účely výpočtu poměrné částky, o níž se snižuje výše úhrady ztráty v případně neuskutečnění spojů zaviněného žalobkyní (čl. VIII. Smlouvy).
46. Soud shrnuje, že Smlouva v původním znění byla smluvními stranami uzavřena v souladu s § 39 odst. 1 písm. a) zákona o drahách a obsahuje náležitosti smlouvy stanovené v § 5 vyhlášky č. 241/2005 Sb. Předmět závazkového vztahu byl uveden v čl. II. Smlouvy v původním znění, přičemž toto ustanovení nebylo žádným z dodatků měněno (a to ani v textu čl. II. Dodatku č. 16, kam byl shodný text čl. II. Smlouvy toliko doslovně přepsán). S ohledem na povahu tohoto závazku, tj. zajištění dopravní obslužnosti veřejnou drážní dopravou, pak byl jednotlivými Dodatky specifikován rozsah dopravního výkonu (tj. počty vlkm) a rovněž jednotlivé částky jako maximální výše úhrady prokazatelné ztráty žalobkyni, přičemž způsob výpočtu prokazatelné ztráty žádné zásadní změny nedoznal.
47. Výchozí premisou, kterou je třeba se v posuzované věci zabývat, je konstatování žalovaného o veřejnoprávním charakteru Smlouvy a s tím související naplněním hmotněprávní podmínky pro nahrazení projevu vůle k rozhodování sporu z ní vyplývajícího.
48. Tomuto závěru žalovaného přitom Městský soud v Praze nemůže v obecné rovině ničeho vytknout. Žalobkyně ani Kraj v průběhu správního řízení nečinili sporným, že se v případě uzavřené Smlouvy jedná o smlouvu veřejnoprávní. Poukázat lze v tomto ohledu na usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, ve kterém se tento senát veřejnoprávním charakterem smluv zabýval. Dovodil, že k rozpoznání veřejnoprávní smlouvy nelze dospět toliko na základě toho, kdo jsou smluvní strany a k jakému cíli má smlouva sloužit, jakož ani v závislosti na tom, podle jakých předpisů byla smlouva uzavřena.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Doplnil, že pro vztahy „navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. (...) Je třeba upřesnit, že tímto utvářením obsahu vztahu se má na mysli jednání stran v oblasti spravované dispozitivními normami, nikoli jejich postup při výkonu vrchnostenské pravomoci. Uvedené kritérium má tak vlastně dva aspekty: jednak je nutno zkoumat, nakolik je podoba vztahu předurčena autoritativními akty veřejné moci (ať již normativními nebo individuálními), jednak o povaze vztahu vypovídá to, zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, nebo zda má jedna strana navrch nad druhou“. V kontextu předmětného usnesení lze veřejnoprávní charakter Smlouvy shledat v následujících skutečnostech:

- (i.) Předmětem Smlouvy je závazek veřejné služby uzavřený podle § 39 zákona o drahách, přičemž v souladu s čl. 14 odst. 1 Nařízení č. 1191/1969 je jeho účelem zajištění přiměřených dopravních služeb pro veřejnost; rozsah dohodnutého dopravního výkonu však není stanoven vzájemnou dohodou stran, ale vyplývá z usnesení Zastupitelstva Kraje (viz čl. II. odst. 1 Smlouvy). Povinnosti žalobkyně jsou tak v podstatné míře určeny individuálním správním aktem, který rozsah výkonu upravuje, přičemž původcem tohoto aktu je orgán jedné ze smluvních stran.
- (ii.) Obdobně je pak omezena smluvní autonomie smluvních stran co do určení výše částky, kterou Kraj poskytuje žalobkyni jako odměnu za zajištění dopravní obslužnosti; ustanovení § 39a zákona o drahách naopak stanoví, že za plnění závazku veřejné služby dopravci náleží tzv. prokazatelná ztráta, přičemž její bližší vymezení, jakož i způsob jejího výpočtu, doklady, kterými musí být výpočty prokazatelné ztráty doloženy, stanoví prováděcí předpis (tj. vyhláška č. 241/2005).

49. Na základě výše uvedeného lze aprobovat závěr žalovaného, že Smlouva o závazku veřejné služby v drážní dopravě uzavřená mezi žalobkyní a Krajem je svým charakterem veřejnoprávní smlouvou. Co se týče otázky, o jaký typ veřejnoprávní smlouvy se v projednávané věci jedná, i v tomto ohledu lze vycházet z předmětného usnesení zvláštního senátu NSS, který zdůraznil, že Nařízení č. 1191/1969 „ve svém článku 1 odst. 4 dává příslušným orgánům členských států možnost uzavřít s dopravním podnikem smlouvu na veřejné služby za účelem zajištění přiměřených dopravních služeb, současně však v odst. 5 téhož článku připomíná, že tytéž orgány mohou „zachovat nebo uložit závazky veřejné služby“ v městské, příměstské a regionální přepravě cestujících. Zvláštní senát se ztotožňuje s Ústeckým krajem v tom, že význam pravidla obsaženého v čl. 1 odst. 5 nařízení je nepochybný. Ustanovení umožňuje jednak zachovat závazky stávající, jednak uložit závazky nové (tyto postupy tak doplňují uzavírání smluv na veřejné služby, zmínovaných v čl. 1 odst. 4 a dále upravených v čl. 14 nařízení)“ (...).“ Lze tak uzavřít, že Smlouva o závazku veřejné služby v drážní dopravě je smlouvou subordinační ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu, neboť vztahy jí spravované mohly být upraveny i autoritativním rozhodnutím správního orgánu.
50. Podle § 141 odst. 1 správního řádu spory z veřejnoprávních smluv řeší ve sporném řízení správní orgán. V souladu s § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu je pak k rozhodování sporu

ze Smlouvy příslušný žalovaný, jakožto správní orgán nadřízený Kraji. Lze tak uzavřít, že k rozhodování sporu ze Smlouvy je obecně příslušný žalovaný.

51. V kontextu výše připomenutých závěrů NSS v rozsudku ze dne 31. 3. 2023, č. j. 5 As 1/2022–125, je třeba zkoumat, zda závazek uzavřít dodatky na rozhodná období (pokud existuje) vyplýval již z původní Smlouvy, nebo až z některého z jejích dodatků; teprve poté je možno relevantně usoudit, jaká veřejnoprávní úprava na věc dopadá a jaká soukromoprávní úprava je na základě § 170 správního řádu přiměřeně použitelná. Posouzení těchto otázek je přitom klíčové pro závěr o tom, zda si smluvní strany sjednaly povinnosti takovým způsobem, aby se mohly u žalovaného domáhat nahrazení projevu vůle, resp. zda na straně žalovaného byly naplněny hmotněprávní podmínky pro nahrazení projevu vůle a zda byl nadán kompetencí svým rozhodnutím vydaným ve sporném řízení eventuální chybějící projev vůle smluvních stran nahradit.
52. Jinak řečeno, ačkoli tedy obecně platí, že k řešení sporu o obsah závazku, jenž by vznikl stranám této Smlouvy, by v obecné rovině byl příslušný žalovaný, je třeba důsledně zkoumat, zda (a pokud ano, kdy) byla stranám zákonem či smluvním ujednáním uložena vymahatelná povinnost uzavřít ke Smlouvě dodatek v určitém znění, a především zda lze v případě neuzavření takového dodatku chybějící ujednání smluvních stran nahradit rozhodnutím žalovaného.
53. Městský soud v Praze přisvědčil závěru žalovaného ohledně aplikace veřejnoprávní úpravy. Nařízení č. 1191/1969, zákon o drahách ani vyhláška č. 241/2005 Sb. neobsahují právní úpravu, podle níž by bylo možné uplatněný nárok posoudit, resp. neobsahují žádné ustanovení, které by ukládalo smluvním stranám existujících závazků povinnost tyto závazky za určitých podmínek nově upravovat. Žalovaný za této situace správně poukázal na § 170 správního řádu, dle kterého platí: *„při postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; 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“*. Aplikovat soukromoprávní předpisy u veřejnoprávních smluv, včetně procesu jejich uzavírání či změny, tak přiměřeně možné je. V rozsudku RS NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85, publ. pod č. 4329/2022 NSS, přitom rozšířený senát NSS výslovně konstatoval, že *„ačkoliv nelze zcela vyloučit i uzavření veřejnoprávní smlouvy o smlouvě budoucí, půjde jistě o velmi výjimečnou situaci“*. Samotné použití tohoto institutu v kontextu veřejnoprávních smluv však nevyloučil. Městský soud v Praze přitom v projednávané věci neshledává důvodů, které by přiměřenému použití ustanovení soukromoprávních předpisů bez dalšího bránily.

K určení soukromoprávní úpravy

54. Soud podotýká, že jedenáctý senát zdejšího soudu se v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, zabýval rovněž otázkou, jaká soukromoprávní úprava je na projednávanou věc aplikovatelná, tj. jestli se uplatní úprava obsažená v zákoně č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník (dále též „OZ1964“) a zákoně č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník (dále též „ObchZ“), nebo v zákoně č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník (dále také „OZ2012“). Soud se v předmětném řízení ztotožnil i se závěry jedenáctého senátu zdejšího soudu při posouzení, jaká soukromoprávní úprava na věc dopadá, bude proto z těchto závěrů dále vycházet.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

55. Jak již bylo vyloženo výše, obsah samotné podstaty smluvního vztahu mezi stranami – závazku veřejné služby v drážní dopravě a úhrady za něj, se v průběhu času neměnil; docházelo ke specifikaci rozsahu, v jakém byl žalobkyní poskytován (na základě předem stanoveného mechanismu) a v závislosti na tom i ke specifikaci částky na úhradu prokazatelné ztráty. Smlouva v původním znění rovněž předpokládala, že samotný rozsah dopravního výkonu (vyjádřený počty vlkm) bude určen dodatkem „na další rok“ (viz čl. II. odst. 1 Smlouvy), a to v souladu s příslušným usnesením Zastupitelstva Kraje. Uzavření dodatku, a to soud rovněž považuje pro posuzovanou věc za významné, na další kalendářní roky po celou dobu účinnosti Smlouvy bylo přitom předpokládáno v celé řadě dalších výše citovaných ustanovení původní Smlouvy (např. čl. III. odst. 3, čl. VI. odst. 6, čl. VI. odst. 9 či čl. IX. odst. 2 Smlouvy).
56. Podle přesvědčení soudu nelze ostatně odhlédnout ani od samotného Dodatku č. 16 (Smlouvy ve znění Dodatku č. 16), kdy tento je nazván *„Dodatek č. 16 ke smlouvě o závazku veřejné služby v drážní dopravě, uzavřené podle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (...)“*. Ze samotného projevu vůle stran je přinejmenším na první pohled zjevné, že co se týče soukromoprávní úpravy, strany Smlouvy odkázaly i při uzavírání Dodatku č. 16 na to, že Smlouva byla uzavírána podle ObchZ. Nutné je přitom rovněž v této souvislosti poukázat na čl. XI. [Závěrečná ustanovení] bod 11. Smlouvy ve znění dodatku č. 16, ve kterém je uvedeno, že *„[p]rávní vztahy touto smlouvou neupravené se řídí obecně závaznými právními předpisy, zejména ustanoveními obchodního a občanského zákoníku, (...)“*.
57. Smlouva o smlouvě budoucí je smlouvou tzv. předběžnou; vzniká tím, že se smluvní strany (či jedna z nich) zavážou k uzavření jiné, budoucí smlouvy. Tento institut byl dříve specificky upraven jak v OZ1964 a ObchZ, nyní se úprava uceleně nachází v OZ2012, přičemž tato do značné míry přejímá právě úpravu obsaženou v ObchZ. Ačkoliv jsou povaha a charakter tohoto institutu ve všech uvedených předpisech shodné, v dílčích aspektech se normativní požadavky kladené jednotlivými předpisy na konkrétnost smluvních ujednání lišily a liší.
58. Z ustanovení § 50a odst. 1 OZ1964 se podávalo, že *„[ú]častníci se mohou písemně zavázat, že do dohodnuté doby uzavřou smlouvu; musí se však přitom dohodnout o jejích podstatných náležitostech“*. Podle odstavce druhého předmětného ustanovení platilo, že *„nedojde-li do dohodnuté doby k uzavření smlouvy, lze se do jednoho roku domáhat u soudu, aby prohlášení vůle bylo nahrazeno soudním rozhodnutím. Právo na náhradu škody tím není dotčeno“*.
59. Speciální úprava k OZ1964 pak byla v době uzavření Smlouvy obsažena v ObchZ; podle § 261 odst. 2 předmětného zákona se pak tímto řídily i závazkové vztahy mezi státem nebo samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, jestli se týkaly zabezpečování veřejných potřeb. Samotná Smlouva přitom na přiměřené použití ObchZ výslovně odkazovala, o podřazení ustanovení Smlouvy regulaci v ObchZ tedy nemůže být sporu.
60. Podle § 289 odst. 1 ObchZ *„[s]mlouvou o uzavření budoucí smlouvy se zavazuje jedna nebo obě smluvní strany uzavřít ve stanovené době budoucí smlouvu s předmětem plnění, jenž je určen alespoň obecným způsobem“*. V souladu s druhým odstavcem předmětného ustanovení byla vyžadována písemná forma. Podle § 290 ObchZ byla zavázaná strana povinna uzavřít smlouvu bez zbytečného odkladu poté, kdy k tomu byla vyzvána oprávněnou stranou; nesplnění závazku mohlo vyústit v požadavek oprávněné strany, aby obsah smlouvy určil

soud nebo osoba určená ve smlouvě, případně se mohla domáhat náhrady škody způsobené porušením závazku uzavřít smlouvu.

61. Z ustanovení § 1785 OZ2012 se podává, že *„[s]mlouvou o smlouvě budoucí se nejméně jedna strana zavazuje uzavřít po vyzvání v ujednané lhůtě, jinak do jednoho roku, budoucí smlouvu, jejíž obsah je ujednan alespoň obecným způsobem“*. V případě nesplnění povinnosti uzavřít smlouvu může oprávněná osoba rovněž požadovat, aby obsah budoucí smlouvy určil soud nebo osoba určená ve smlouvě.
62. Jak bylo výše předestřeno, podstata institutu smlouvy o smlouvě budoucí se nicméně v průběhu času neměnila, smlouva o smlouvě budoucí je smlouvou, z níž vyplývá, zjednodušeně řečeno, povinnost ve stanovené době v budoucnu uzavřít smlouvu jinou. Lišit se tedy budou spíše požadavky, které dotčený právní předpis na konkrétnost ujednání o novém smluvním závazkovém vztahu klade.
63. Při výkladu ustanovení § 289 ObchZ Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 11. 1998 sp. zn. 2 Cdon 603/97 uveřejněném pod číslem 27/2022 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek formuloval závěr, podle něhož význam a účel smlouvy o smlouvě budoucí: *„je chápán ve funkci zachytit v pevné a závazné formě dosaženou dohodu stran o tom, že chtějí uzavřít určitou smlouvu konkrétního typu nebo v základě vymezený inomínátní kontrakt, s určitým obsahem“*. Tyto závěry Nejvyšší soud zopakoval a rozvedl v rozsudku ze dne 29. 4. 2020 sp. zn. 23 Cdo 4412/2018, s tím, že: *„[j]e zdůrazňováno, že jejím předmětem proto není ještě konkrétní plnění, když předmětem této smlouvy je „pouze“ závazek uzavřít v určité době příslušnou smlouvu, která bude vlastním podkladem plnění, o němž ve své podstatě účastníkům jde. Smlouva o uzavření budoucí smlouvy je chápána jako samostatný smluvní typ, jehož funkce se projevuje v první, relativně samostatné části kontraktačního procesu“*.
64. Poukázat lze rovněž na komentářovou literaturu k institutu smlouvy o smlouvě budoucí: *„Proces vzniku smlouvy může být velmi rychlý, řada obchodů však vyžaduje delší kontraktační dobu, a to nejen pro vzájemné vyjednávání, výměnu a sblížování stanovisek kontrahentů, nýbrž často také proto, že sám předmět plnění potřebuje dlouhodobější přípravu technickou, projektovou, organizační a podobně. Přitom za těchto okolností je zřejmé, že budoucí smluvní strany, které vynakládají již v této době někdy značné úsilí a nemalé náklady, chtějí mít určitý právní základ pro to, aby nešlo o úsilí a náklady vynaložené marně. Usilují tedy o zjednání si relativní jistoty, že uvažovaná smlouva bude nakonec uzavřena. (...) Účastníci nemohou z mnoha příčin zatím přistoupit k uzavření definitivní smlouvy, která by již přímo zajišťovala uspokojení jejich potřeb. Příprava na toto budoucí plnění však na základě smlouvy o smlouvě budoucí neděje se již v právním vakuu“* (viz § 289-292 Díl IV Smlouva o uzavření budoucí smlouvy. In: POKORNÁ, Jarmila, Zdeněk KOVAŘÍK, Zdeněk ČÁP aj. *Obchodní zákoník: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-6-15]. ASPI_ID KO513_1991CZ., dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517).
65. Na základě výše uvedeného přitom nelze než dospět k závěru, že smlouvou o smlouvě budoucí se smluvní strany zavazují k uzavření určitého smluvního závazkového vztahu v budoucnu, neboť smlouvu nelze z různých okolností uzavřít ihned.
66. V projednávané věci však, jak soud rozvedl a akcentoval shora, Smlouva zavazující žalobkyni i Kraj ke konkrétním vzájemným povinnostem vznikla již jejím uzavřením v roce 2009. Ačkoliv obsahovala ujednání, která předpokládala, že bude doplňována jednotlivými dodatky v písemné formě (co do specifikace rozsahu povinností), nelze z ní dle názoru Městského soudu v Praze bez dalšího dovodit, že je svou povahou smlouvou o smlouvě

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

budoucí, resp. že obsahuje taková ujednání, která smluvní strany k uzavření budoucí „nové“ smlouvy zavazují. Smluvní strany ve Smlouvě nesjednávaly, že v budoucnu uzavřou nový závazkový právní vztah (dodatek jako „smlouvu budoucí“). Dodatky, jejichž další uzavírání předvíдалy již ve Smlouvě samotné pro každý rok její platnosti, pouze měnily parametrické nastavení jednotlivých esenciálních vzájemných závazků.

67. Smlouva o smlouvě budoucí má však v návaznosti na výše uvedené své uplatnění především za situace, kdy smluvní strany nemohou z určitých důvodů uzavřít zamýšlenou smlouvu okamžitě a tímto způsobem si ve své podstatě garantují, že k uzavření tzv. hlavní smlouvy v budoucnu dojde. Vzhledem k obsahu Smlouvy by tak aplikace institutu „smlouvy o smlouvě budoucí“ na ujednání stran o pravidelné specifikaci parametrů trvajících závazku ze Smlouvy dodatky byla nesprávná. Účelem (Smlouvou předpokládaných) vzestupně číslovaných dodatků ke Smlouvě pak byla toliko konkretizace dílčích parametrů (rozsahu dopravního výkonu, výše částky sloužící k úhradě prokazatelné ztráty) vzájemných již existujících závazků mezi žalobkyní a Krajem založených už Smlouvou samotnou. Je tak nedůvodná námitka žalobkyně, že ujednání ve Smlouvě ohledně uzavírání dodatků odpovídá institutu smlouvy o smlouvě budoucí.
68. Soud poukazuje na to, že již jedenáctý senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, uvedl, že s ohledem na znění Smlouvy a právní úpravu účinnou v době jejího uzavření by se pak nabízelo spíše uvažovat o tom, že si smluvní strany ve skutečnosti ujednaly, že určitá část obsahu závazku bude prostřednictvím dodatků ke Smlouvě dodatečně určena. Pro takové ujednání lze ostatně najít právní rámec v § 269 odst. 3 ObchZ, který stanoví, že *„[d]ohoda o určité části smlouvy může být nahrazena dohodou stran o způsobu umožňujícím dodatečné určení obsahu závazku, jestliže tento způsob nezávisí jen na vůli jedné strany. Má-li být chybějící část smlouvy určena soudem nebo určitou osobou, vyžaduje se, aby dohoda měla písemnou formu a platí obdobně § 291“* (pozn. podtržení provedeno soudem). Odborná literatura k dotčenému ustanovení uvádí, že obsah smlouvy může být v určitém rozsahu ponechán otevřený, ovšem musí být úplný v tom, že některé části takto „nedotažené“ zůstanou a účastníci mohou určité části smlouvy ponechat na dodatečném určení. K dodatečnému určení pak může dojít např. způsobem, že chybějící obsah smlouvy se odvodí od určitých skutečností, jež nastanou, od vývoje parametrů některých veličin apod. (viz § 269-288 Díl III Některá ustanovení o uzavírání smlouvy. Balabán, Petr; Čáp, Zdeněk; Faldyna, František; Hampel, Petr; Horáček, Tomáš; Hušek, Jan; Kovařík, Zdeněk; Koziak, Jaromír; Liška, Petr; Marek, Karel; Pohl, Tomáš; Pokorná, Jarmila; Rozehnalová, Naděžda; Tollnerová, Petra; *Obchodní zákoník: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-6-15]. ASPI_ID KO513_1991CZ., dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517). V projednávané věci přitom Smlouva v původním znění kromě určení obsahu závazku smluvních stran obsahovala i jeho rozsah. O rozsahu dopravní obslužnosti na každý rok platnosti Smlouvy se pak strany zavázaly uzavřít dodatek v souladu s příslušným usnesením Zastupitelstva Kraje. Způsob dodatečného určení rozsahu závazku tak mezi nimi byl jednoznačně ujednán. S ohledem na výše uvedené, tak má soud v souladu se závěry jedenáctého senátu za to, že se na předmětné ujednání Smlouvy ohledně uzavření dodatku aplikuje ustanovení § 269 odst. 3 ObchZ.
69. Co však mezi žalobkyní a Krajem jednoznačně ujednáno nebylo, a soud to považuje pro meritorní posouzení sporu mezi účastníky za zcela zásadní, je, že by snad část smluvního ujednání dle Smlouvy mohla být určena někým jiným – v tomto případě správním orgánem (žalovaným) nebo soudem.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

70. Má-li totiž být (dle § 269 odst. 3 ObchZ) o zatím chybějícím obsahu smlouvy rozhodnuto soudem, popř. třetí osobou, musí o tom uzavřít účastníci smlouvy písemnou dohodu. To platí i v případě, že smlouva sama žádnou určitou formu nevyžaduje a také bude neformálně uzavřena. Uvedené ustanovení je přitom kogentní povahy. Teprve je-li to takto mezi stranami ujednáno, je nutno postupovat obdobně podle § 291 ObchZ, tedy podle ustanovení o smlouvě o smlouvě budoucí a pak by eventuálně mohlo připadat v úvahu nahrazení obsahu budoucí smlouvy výrokem soudu nebo jiného rozhodujícího orgánu.
71. Jak je tedy zjevné z výše uvedeného, v rovině soukromého práva, konkrétně dle ObchZ, jemuž strany svou Smlouvu i dodatky k ní podřadily a jehož ustanovení by dle shora vyslovených závěrů v obecné rovině připadala v úvahu i pro posouzení sporu z veřejnoprávní smlouvy, by muselo být oprávnění určit obsah závazku soudem, resp. v tomto případě žalovaným coby správním orgánem příslušným k rozhodování sporu z veřejnoprávní smlouvy, výslovně mezi stranami Smlouvy ujednáno. Tak tomu ovšem v nyní posuzovaném případě nade vši pochybnost nebylo. Smlouva přitom obsahuje nejen ujednání předpokládající, že bude v průběhu jejího trvání docházet k uzavírání dodatků, ale rovněž ujednání, která řeší situaci, kdy k uzavření dodatku mezi smluvními stranami nedojde (viz čl. VI odst. 6 a odst. 9 Smlouvy). Z žádného ustanovení Smlouvy pak nelze seznat, že by v důsledku neuzavření dodatku měl být obsah dodatku či projev vůle k jeho uzavření nahrazen soudem nebo jinou osobou (žalovaným jako příslušným správním orgánem). Naopak je zřejmé, že v takovém případě nastupují jiné mechanismy, pomocí kterých lze rozsah povinností žalobkyně a Kraje určit.
72. Žalovaný byl výše uvedeným závazným právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, vázán. Žalovaný se zabýval otázkou, zda a na základě kterého ustanovení právního předpisu byly naplněny hmotněprávní podmínky pro nahrazení projevu vůle smluvních stran v bodech 258. až 279. napadeného rozhodnutí, na které soud pro stručnost odkazuje. Žalovaný správně dospěl k závěru v bodu 266. napadeného rozhodnutí, že: *„smyslem ujednání, v nichž smluvní strany výslovně předpokládaly doplňování Smlouvy dodatky, nebylo založení právně vymahatelného závazku k uzavření budoucí smlouvy ve smyslu ust. § 289 odst. 1 obchodního zákoníku“*, a proto institut „smlouvy o smlouvě budoucí“ není na předmětné ujednání ve Smlouvě přílehlavý. Soud opakuje, že smlouva o smlouvě budoucí zavazuje smluvní strany uzavřít v budoucnu tzv. hlavní smlouvu neboli nový závazkový právní vztah. Ujednáním v předmětné Smlouvě se ovšem strany zavázaly pouze k uzavření dodatků, jimiž mělo docházet ke konkretizaci dílčích parametrů (rozsahu dopravního výkonu, výše částky sloužící k úhradě prokazatelné ztráty), tedy již existujících závazků mezi žalobkyní a Krajem založených už Smlouvou samotnou. V rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, v bodě 98., jedenáctý senát zdejšího soudu žalovanému naznačil, že by bylo vhodné zvážit, zda si smluvní strany ve skutečnosti nesjednaly, že určitá část obsahu závazku bude prostřednictvím dodatků ke Smlouvě dodatečně určena, a že tomu odpovídá právní úprava v § 269 odst. 3 ObchZ. Žalovanému lze vytknout, že v žalobou napadeném rozhodnutí pak v bodě 273. nesprávně konstatoval, že se účastníci ve Smlouvě nedohodli ve smyslu § 269 odst. 3 obchodního zákoníku na způsobu doplnění smlouvy, tedy na tom, od čeho se má specifikace ve Smlouvě předpokládaných parametrů v budoucím dodatku odvíjet. Jak už bylo uvedeno výše, smluvní strany se ve Smlouvě dohodly, že rozsah dopravního výkonu na příslušný kalendářní rok bude stanoven dodatkem dle usnesení Zastupitelstva Kraje pro příslušný rok (usnesením Zastupitelstva Kraje měl být určen konkrétní počet vlkm), rovněž maximální výše úhrady prokazatelné ztráty se odvíjela od usnesení Zastupitelstva Kraje. Dle názoru

soudu tak na ujednání ve Smlouvě, kterým se strany zavázaly k uzavření dodatků, je třeba skutečně aplikovat právní úpravu obsaženou v § 269 odst. 3 ObchZ. Ovšem i přes dílčí nesprávný závěr žalovaného, žalovaný v konečném důsledku (v bodě 278. napadeného rozhodnutí) dospěl ke správnému závěru, že v tomto případě nebyly naplněny hmotněprávní podmínky pro nahrazení projevu vůle žalobkyně ani Kraje, neboť smluvní strany se na takovém postupu písemně nedohodly, tj. nedohodly se na nahrazení projevu vůle či na určení chybějící části smlouvy soudem nebo jinou osobou ve smyslu věty druhé § 269 odst. 3 ObchZ.

73. Soud zdůrazňuje, že z žádného ustanovení Smlouvy nelze seznat, že by v důsledku neuzavření dodatku měl být obsah dodatku či projev vůle k jeho uzavření nahrazen soudem nebo jinou osobou, v daném případě žalovaným. Naopak je zřejmé, že v takovém případě nastupují jiné mechanismy, pomocí kterých lze rozsah povinností žalobkyně a Kraje určit, viz ujednání v čl. VI odst. 6 a 9 Smlouvy. Na shora uvedené právní posouzení věci nemá vliv ani poukaz žalobkyně na změnu legislativy v roce 2021, na jejímž základě je žalobkyně nově posuzována jako podnik s vlastní infrastrukturou a oprávněním provádět i dopravu. Soud podotýká, že ke shodným závěrům jako jedenáctý senát zdejšího soudu v citovaném rozsudku dospěl i osmnáctý senát Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 15. 6. 2023, č. j. 18 A 56/2022-177, jímž soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022, č. j. MV-1457-99/ODK-2019, kterým žalovaný nahradil projev vůle žalobkyně (vyhověl protinávrhu odpůrce) k uzavření dodatku pro období roku 2018 a 2019.
74. Soud uzavírá, že na straně žalovaného nebyly naplněny hmotněprávní podmínky, jež by mu umožňovaly nahradit svým rozhodnutím projev vůle smluvních stran. Návrh žalobkyně ze dne 16. 6. 2021 k nahrazení projevu vůle Kraje uzavřít Dodatek č. 18 pro rok 2021 ke smlouvě o závazku veřejné služby v drážní dopravě, žalovaný zamítl zcela po právu. Soud shledal nedůvodnými námitky žalobkyně ohledně podřazení předmětného ujednání ve Smlouvě pod právní úpravu „smlouvy o smlouvě budoucí“.

K omezení výše úhrady prokazatelné ztráty

75. Žalobkyně v žalobě namítala, že ujednání čl. V. odst. 2 Smlouvy je nezákonné a ve svém návrhu na nahrazení projevu vůle Kraje požadovala změnu obsahu sporného článku čl. V. odst. 2 Smlouvy tak, aby žalobkyni byl hrazen objem prokazatelných ztrát ve výši stanovené podle § 3 vyhlášky č. 241/2005, na kterou odkazoval § 39a odst. 3 zákona o drahách, ve znění účinném od 3. 1. 2005 do 30. 6. 2010. Žalobkyně v žalobě přednesla řadu námitek, jimiž podporovala svůj právní názor (od rozporu článku Smlouvy s § 39a zákona o drahách, ve znění účinném od 3. 1. 2005 do 30. 6. 2010, nesprávnou aplikaci zákona o silniční dopravě na věc atp.) a nesouhlasila s postupem žalovaného, který pro nezákonnost předmětného článku Smlouvy nepřistoupil k posouzení důvodů pro zahájení přezkumného řízení dle § 165 správního řádu
76. Vzhledem ke shora uvedenému právnímu názoru, v němž soud dospěl k závěru, že na straně žalovaného nebyly naplněny hmotněprávní podmínky, jež by mu umožňovaly nahradit svým rozhodnutím projev vůle smluvních stran, a proto návrh žalobkyně ze dne 16. 6. 2021 k nahrazení projevu vůle Kraje uzavřít dodatek ke Smlouvě o závazku veřejné služby v drážní dopravě pro rok 2021 byl správně zamítnut, má soud již za nadbytečné se zabývat dalšími navazujícími žalobními námitkami, jimiž žalobkyně cílila na zodpovězení otázky, jakým způsobem měl být nahrazen projev vůle stran týkající se konkrétního smluvního ustanovení čl. V. odst. 2 Smlouvy (resp. jaký obsah mělo mít nově formulované znění

ustanovení čl. V. odst. 2 Smlouvy) a na to navazující problematiky nezákonnosti předmětného článku Smlouvy.

77. Nad rámec uvedeného však má soud za vhodné na tomto místě připomenout rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2024, č. j. 4 As 309/2023–35, a na něj navazující rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2025, č. j. 14 A 100/2022-221, jímž čtrnáctý senát zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2022, č. j. MV-47986-21/ODK-2022, v němž žalovaný rozhodl o návrhu žalobkyně na zahájení sporného řízení ze dne 1. 3. 2023, kterým se ve sporu z veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby v drážní dopravě ze dne 19. 10. 2009 (pozn. soudu ze stejné Smlouvy jako v nyní posuzované věci) domáhala zaplacení částky 2 807 353,- Kč (náhrady škody) s příslušenstvím. Čtrnáctý senát zdejšího soudu totiž v zejména bodech 76. až 82. v rozsudku ze dne 25. 6. 2025, č. j. 14 A 100/2022-221, jednoznačně konstatoval, že žalobkyní sporovaný článek Smlouvy je nezákonný, když uvedl, že: „*ustanovení zákona o drahách upravující prokazatelnou ztrátu a především pak její úhradu jsou kogentní. Z ničeho nevyplývá možnost výši této úhrady předem smluvně zastropovat způsobem, který v konečném důsledku vede k úhradě částky nižší či vyšší než je ta, kterou předpokládají právní předpisy (tj. nižší než 100 % a vyšší než je 105 % ekonomicky oprávněných nákladů mínus výnosy). Z výše uvedených důvodů nelze v tomto smyslu použít ani ustanovení zákona o silniční dopravě. Chování správních orgánů v rozporu s kogentními normami je přitom chováním v rozporu se zákazem libovůle (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. III. ÚS 351/04, nebo z tohoto nálezu vycházející rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 1. 2024, č. j. 14 Af 5/2023-48, bod 35). Žalobkyně v tomto směru správně namítala nezákonnost smluvního zastropování úhrady prokazatelné ztráty dle dodatků smlouvy. Kraj jako osoba odpovědná za zajišťování dopravní obslužnosti na jeho území pak bez náležité právní úpravy (která by měla stejnou funkci jako § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě) nemůže přenášet ekonomická rizika zajišťování těchto služeb na soukromoprávní stakeholdery.“ A rovněž tak se čtrnáctý senát v bodech 116. a 117. rozsudku určitým způsobem vyjádřil k tomu, jakým způsobem má žalovaný posoudit vznik nároku žalobkyně na úhradu prokazatelné ztráty ve výši odpovídající § 39a odst. 2 zákona o drahách a § 3 vyhlášky č. 241/2005 Sb., s tím, že: „[ž]alovaný tak bude muset předně posoudit ekonomickou oprávněnost žalobkyní vyúčtovaných položek a následně otázku, zda žalobkyni vyplacená fixní zastropovaná prokazatelná úhrada odpovídala rozpětí 100 až 105 % ekonomicky oprávněných nákladů mínus výnosy dopravce. Pokud tomu tak nebude, žalovaný, který o věci bude opět rozhodovat, také zváží, zda v návaznosti na závěry tohoto rozsudku nejsou splněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení dle § 165 správního řádu. V tomto směru žalovaného nesvazují přísné lhůty, jak tomu je u přezkumného řízení ve věcech správních rozhodnutí (viz § 165 odst. 7 správního řádu).“ (podtržení přidáno soudem). Soud předně akcentuje, že právními závěry obsaženými v citovaném rozsudku je žalovaný vázán, přičemž čtrnáctý senát se zde v rámci posouzení předmětu řízení mj. vypořádal i s námitkami žalobkyně, které tato paralelně uplatnila i v nyní posuzované věci.*
78. Soud dále k obecnému poukazu žalobkyně na ústním jednání, v němž se zmínila o převodu části podniku třetí osobě, dodává, že je mu z úřední činnosti tato skutečnost známa, jelikož tato smlouva o převodu části podniku žalobkyně na společnost Gepard Express, SE je k zveřejněna v insolvenčním rejstříku pod sp. zn. KSCB 26 INS 14499 / 2022 v Oddíle B, avšak z žádného smluvního ustanovení nevyplývá, že by tato smlouva měla jakýkoliv dopad na nyní posuzovanou věc, resp. že by mělo dojít i k převodu předmětu řízení v dané věci na třetí osobu, což ostatně ani žalobkyně netvrdila.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

79. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
80. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. a III. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci samé úspěšná a úspěšnému žalovanému však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly, proto mu je soud nepřiznal (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).
81. Výrok o nákladech řízení pod bodem IV. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025, neboť osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, k tomu ale v dané věci nedošlo. Právní zástupce osoby na řízení zúčastněné 2 na ústním jednání uplatnil nárok na náhradu nákladů řízení, a to za přípravu ve věci v délce 1 hodiny. Dle § 60 odst. 5 věta první s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2026 má osoba na řízení zúčastněná právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalobci, pokud bránila své právo, které jí vyplývalo z rozhodnutí nebo jiného úkonu napadeného žalobou. Avšak dle přechodných ustanovení v části sedmé čl. XI odst. 2 zákona č. 314/2025 Sb., je stanoveno, že se na řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se použije § 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Jelikož dané řízení bylo zahájeno přede dnem účinnosti zákona č. 314/2025 Sb., soud rozhodl o nákladech řízení osoby na řízení zúčastněné v souladu se zněním § 60 odst. 5 s. ř. s. účinným do 31. 12. 2025 tak, jak uvedeno shora.

P o u č e n í

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-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.

V Praze dne 9. dubna 2026

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.