



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-1457-139/ODK-2019

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-1457-139/ODK-2019 (dále též „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 3. 1. 2019, aby správní orgán nahradil projev vůle Kraje Vysočina (dále též „osoba na řízení zúčastněná 2“ či „Kraj“) k dodatku č. 17 pro období od 9. 12. 2018 do 31. 12. 2018 (dále též „Dodatek pro rok 2018“) a dodatku ke Smlouvě č. 18 pro rok 2019 (dále též „Dodatek pro rok 2019“) 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“); a výrokem pod bodem II. zamítl návrh Kraje ze dne 15. 3. 2019, aby správní orgán nahradil projev vůle žalobkyně k Dodatku pro rok 2018 a k Dodatku pro rok 2019.
2. Podstatou sporu mezi smluvními stranami Smlouvy byl konkrétní obsah Dodatků pro roky 2018 a 2019 ke Smlouvě, zejména určení míry úhrady prokazatelné finanční ztráty v Dodatku pro rok 2019. Navrhovaným Dodatkem pro rok 2019 měla být provedena změna dosavadní sjednané koncepce úhrady prokazatelné ztráty a stanovení rozsahu dopravního výkonu [počtu vlakových kilometrů v závazku (dále též „vlkm“)]. Žalobkyně požadovala sjednání dopravního výkonu ve výši 165 351,46 vlkm a sazbu úhrady ztráty ve výši 101,72 Kč/vlkm, což odpovídalo žalobkyní předloženému odhadu nákladů ve „*Výkazu nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní osobní dopravě*“ v příloze č. 2 Dodatku pro rok 2019. Oproti tomu sazba sjednaná smluvními stranami podle předchozího „provozního“ dodatku (na rok 2018) byla ve výši 62,933 Kč/vlkm. Žalobkyně současně s požadavkem na nové určení úhrady prokazatelné ztráty a rozsahu dopravního výkonu, navrhovala i změnu ustanovení čl. V. odst. 2 Smlouvy, který obsahoval ujednání o omezení úhrady prokazatelné ztráty, resp. „zastropování“, maximální úhrady její ztráty ze strany Kraje. Žalobkyní požadovaná změna ustanovení čl. V. odst. 2 Smlouvy 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“). Tímto by byl Kraj povinen hradit žalobkyni celou prokazatelnou ztrátu, tzn. bez ohledu na odhad prokazatelné ztráty ve Smlouvě. Co se týče Dodatku pro rok 2018, tento obsahoval návrh ujednání o rozsahu úpravy dopravního výkonu vlkm v závazku veřejné služby pro období od 9. 12. 2018 do 31. 12. 2018, na kterém se smluvní strany shodly.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobkyně upozornila, že v průběhu správního řízení požadovala po žalovaném, aby dle § 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 ohradila proti tvrzení žalovaného, že v návrhu žádala změnu ustanovení Smlouvy tak, aby ji byl Kraj nucen uhradit ekonomicky oprávněné náklady v neomezené

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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. Namítala, že Smlouva obsahuje ustanovení, které omezuje úhradu prokazatelné ztráty, a je zcela zjevně 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“). Byla přesvědčena, že žalovaný záměrně opomíjí její argumentaci, že 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 187. a následujících napadeného rozhodnutí, tj. že ujednání, které je objektivně v rozporu s právním předpisem, nevyhodnotil jako nezákonné. K tomuto namítala, že žalovaný nesprávně aplikoval na drážní dopravu právní úpravu silniční dopravy, která však má jiný právní režim. Argumentace žalovaného odkazem na § 170 správního řádu, čímž odůvodnil, že ve veřejnoprávních smlouvách lze sjednat prakticky cokoli, je zcela nepřijatelná 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 neomezuje „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 údajně nevyplývá závazek k uzavření budoucí smlouvy (dodatku), který by byl definován alespoň obecným způsobem. Žalobkyně namítala, že z obchodního 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. Uvedla, že právě to se v daném případě stalo. Smluvní 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 placeno Krajem podle ustanovení § 39a zákona o drahách a prováděcích předpisů. Zároveň však bylo dle žalobkyně protiprávně a zmatečně ujednáno, že za předmětnou činnost bude hrazeno jen do určité výše.
7. Na podporu shora uvedeného žalobkyně uvedla další dílčí argumenty:
 - (a) Zákon o drahách je veřejnoprávním předpisem, a jeho ustanovení jsou tudíž 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 § 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 od 1. 7. 2008 do 30. 6. 2010, přičemž předmětné ustanovení neobsahuje výslovnou možnost jiného ujednání. Dle žalobkyně zákonodárce zde neponechal prostor k volné dohodě

stran o výši úhrady za závazek. Žalovaný pomíná, že hrazení ztráty v neomezené výši nepřichází v úvahu, protože jakákoliv náhrada je hrazena jen do výše ekonomicky oprávněných nákladů dopravce, které má objednatel (tj. Kraj) možnost kontrolovat dle § 6 vyhlášky č. 241/2005 Sb. Přitom ekonomicky oprávněné náklady nikdy nemohou nabýt překvapivě vysoké hodnoty, neboť v takovém případě by nebyly považovány za ekonomicky oprávněné.

- (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 měl objednatel 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. Žalobkyně zdůraznila, že i v tomto případě se NSS zabýval výkladem zákona o silniční dopravě, nikoliv zákona o drahách. Navíc se NSS v rozsudku KAVKA zabýval postupem uzavírání smlouvy a nikoli jejím obsahem. 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 vůbec 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 ovšem 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 z 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 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. Přitom nelze přepokládat, že by vůči společnosti České dráhy a.s. mohla být 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 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 (tj. Krajem) do výše rozdílu mezi poskytnutou investiční dotací a celkovou výší pořizovacích nákladů. Žalobkyně namítala, že zmíněná rozhodnutí byla 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 za přenositelné i na danou věc.
 - (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. Vysvětlila, že ačkoliv povinnost uzavírat jednotlivé dodatky byla stanovena již v původní Smlouvě, každý rok měl být uzavřen dodatek Smlouvy, v němž 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 a protinávrh Kraje. Žalovaný poukázal na to, že poprvé o uplatněném návrhu žalobkyně rozhodl dne 31. 5. 2019 rozhodnutím pod č. j. MV-1457-28/ODK-2019 (dále jen „první rozhodnutí ve věci“), kterým byly návrhy žalobkyně i Kraje zamítnuty. Toto rozhodnutí bylo Městským soudem v Praze rozsudkem, č. j. 11 A 126/2019-97, ze dne 23. 11. 2021 zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti žalovaného byl tento rozsudek zrušen rozsudkem NSS ze dne 31. 3. 2023, č. j. 5 As 1/2022-125. Žalovaný před tím, než NSS rozsudek Městského soudu v Praze zrušil, vydal rozhodnutí pod č. j. MV-1457-99/ODK-2019 ze dne 31. 5. 2022 (dále také „druhé rozhodnutí ve věci“), kterým nahradil projev vůle smluvních stran k oběma navrhovaným dodatkům. Druhé rozhodnutí ve věci bylo zrušeno Městským soudem v Praze rozsudkem, č. j. 18 A 56/2022-177, ze dne 15. 6. 2023. V rozsudku, č. j. 18 A 56/2022-177, ze dne 15. 6. 2023 Městský soud v Praze uvedl, že bylo třeba důsledně zkoumat, zda byla stranám sporu zákonem či smluvním ujednáním uložena vymahatelná povinnost uzavřít ke smlouvě dodatek v určitém znění, a především, zda lze v případě neuzavření takového dodatku jednání smluvních stran veřejnoprávní smlouvy nahradit správním rozhodnutím. V návaznosti na posledně citovaný rozsudek bylo vydáno 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 správní orgán 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 konstatoval, 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, č. j. 18 A 56/2022-177, ze dne 15. 6. 2023. 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 rozpor v argumentaci žalobkyně, 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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 (dále též „ÚOHS“) ze dne 15. 7. 2019, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí ÚOHS, v němž byly shledány České dráhy a.s. vinnými 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 vyplývajícími z veřejného práva, jde o plnění nezákonné, resp. nemožné z důvodu nezákonnosti.“*

III. Osoby zúčastněné na řízení

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 uplatnil Kraj 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 jádrem sporu je rozpor Smlouvy se zákonem, a proto byl žalobkyní navržen nový obsah dodatku ke Smlouvě tak, aby odpovídal kogentnímu znění zákonného ustanovení § 39a zákona o drahách.
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.
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 ale 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 nenavrhl provedl 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 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 navrženy.

20. V závěrečné řeči právní zástupce žalobce poukázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 6. 2025, č. j. 14 A 100/2022-221, v němž čtrnáctý senát zdejšího soudu při rozhodování vycházel z dokumentů, které pátý senát zdejšího soudu v nyní projednávané věci k důkazu neprovedl. Taktéž uvedl, že v citovaném rozsudku čtrnáctý senát zdejšího soudu konstatoval možnost nahradit projev vůle smluvních stran žalovaným. 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 Smlouva byla jednotlivými uzavíranými dodatky prodlužována dle smluvních ujednání; nicméně dodatky ke Smlouvě nelze omezovat smluvní volnost stran do té míry, aby jimi bylo zasahováno do dohodnutého obsahu Smlouvy, navíc prostřednictvím třetí osoby.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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. období po 31. 12. 2010 bude stanoven dodatkem Smlouvy. Rovněž platilo, že případné změny dopravního výkonu v závazku v územním obvodu kraje Vysočina budou řešeny formou dodatku ke Smlouvě.
30. Článek V. [Úhrada ztráty objednatel] odst. 1 Smlouvy stanovil, že žalobkyně v návaznosti na rozsah dopravního výkonu uplatňuje u Kraje 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 Kraj 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. 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.
35. 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.
36. 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).
37. Dodatkem č. 4 uzavřeným pro období roku 2012 smluvní strany změnilly znění článku V. odst. 2 Smlouvy, dle kterého nově měl Kraj 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.

38. Smluvní strany ke Smlouvě uzavřely (ke dni podání návrhu žalobkyní) celkem 17 dodatků. Těmito docházelo ke změnám Smlouvy předpokládaným shora, tj. především se měnil 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. Žalobkyně se v návrhu ze dne 3. 1. 2019 domáhala nahrazení projevu vůle Kraje uzavřít dodatek ke Smlouvě, který měl pokrývat období roku 2018 (od 9. 12. 2018 do 31. 12. 2018) a dodatek pro rok 2019 (od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2019). Žalobkyně ve svém návrhu jednak požadovala nahradit projev vůle Kraje, a rovněž tak požadovala zrušení a změnu obsahu čl. V. odst. 2 Smlouvy z důvodu rozporu tohoto ustanovení Smlouvy s právními předpisy. Kraj zaslal žalobkyni odstoupení od Smlouvy ke dni 31. 10. 2022, avšak žalobkyně (jak vyplývá z jejího vyjádření ve správním řízení) odstoupení od Smlouvy neuznala.
39. Městský soud v Praze rozsudkem, č. j. 18 A 56/2022-177, ze dne 15. 6. 2023, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022, kterým žalovaný zamítl návrh žalobkyně ze dne 3. 1. 2019 na nahrazení projevu vůle Kraje, a naopak vyhověl protinávrhu Kraje a nahradil projev vůle žalobkyně k uzavření dodatku ve znění navrhovaném odpůrcem. Po zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022 Městským soudem v Praze žalovaný vydal (nyní) žalobou napadené rozhodnutí, kterým zamítl návrh žalobkyně i protinávrh Kraje s odůvodněním, že nebyly naplněny hmotněprávní podmínky pro nahrazení projevu vůle smluvních stran.

K veřejnoprávnímu charakteru Smlouvy

40. Soud předesílá, že osmnáctý senát zdejšího soudu se již veřejnoprávním charakterem Smlouvy v rozsudku ze dne 15. 6. 2023, č. j. 18 A 56/2022-177, následně i jedenáctý senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, se podrobně zabývaly, rovněž tak návaznou otázkou, jaká veřejnoprávní úprava na věc dopadá. S právními závěry obou senátů se pátý senát v nyní posuzované věci zcela ztotožňuje, odkazuje na ně a bude z nich v tomto rozsudku vycházet. Městský soud v Praze rovněž poukazuje na závěry NSS v rozsudku ze dne 31. 3. 2023, č. j. 5 As 1/2022-125 (dále také „zrušující rozsudek NSS“), kterým NSS zrušil předchozí rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 11 A 126/2019-97, ze dne 23. 11. 2021 ve věci paralelního správního řízení vedeného mezi shodnými účastníky ohledně uzavření dodatků ke Smlouvě na roky 2018 a 2019. NSS zde uvedl, že je nejprve nutno postavit na jisto, zda závazek uzavřít dodatky na rozhodná období (pokud existuje) vyplýval již z původní Smlouvy, nebo až z některého z jejích dodatků; přičemž až teprve takový poznatek umožňuje zprostředkovaně usoudit, 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 NSS po vyjasnění těchto otázek a po určení rozhodné právní úpravy, může být přistoupeno k řádnému posouzení otázky, zda si smluvní strany sjednaly povinnost uzavřít sporné dodatky a zda tak učinily takovým způsobem, aby se mohly u žalovaného domáhat nahrazení projevu vůle.
41. 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, 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, ve znění účinném od 1. 5. 2004 do 30. 6. 2010, 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.

42. Obsah závazku mezi žalobkyní a Krajem 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 žalobkyni 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.
43. 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.
44. Samotný Dodatek č. 16 ke Smlouvě (ze dne 22. 12. 2017) se naopak při jeho porovnání oproti původnímu znění Smlouvy relevantním 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. Žádné změny zásadního charakteru měnící obsah původního závazku nelze seznat ani z dodatků č. 1 až č. 15. V zásadě se jedná toliko o změny v určení času, resp. změny s vymezením časového období související a o úpravu výše prokazatelné ztráty za období od 1. 1. 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 případě neuskutečnění spoju zaviněného žalobkyní (čl. VIII. Smlouvy).
45. 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 dané 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 závazku, tj. zajištění dopravní obslužnosti veřejnou drážní dopravou, pak dodatky specifikovaly rozsah dopravního výkonu (tj. počty vlkm) a rovněž jednotlivé částky jakožto maximální výše úhrady prokazatelné ztráty žalobkyni, přičemž způsob výpočtu prokazatelné ztráty žádné zásadní změny nedoznal.
46. Výchozí premisou, kterou je třeba se v posuzované věci zabývat, je konstatování žalovaného o veřejnoprávním charakteru Smlouvy a s tím souvisejícím naplněním hmotněprávní podmínky pro nahrazení projevu vůle k rozhodování sporu z ní vyplynuvšího.
47. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

v případě 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. 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 odpůrce 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).

48. 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, zmiňovaných 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.

49. 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.
50. V kontextu výše připomenutých závěrů NSS ve zrušujícím rozsudku, 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.
51. Jinak řečeno, ačkoli tedy obecně platí, že k řešení sporu o obsah závazku, jenž by vznikl stranám této Smlouvy, by byl v obecné rovině žalovaný příslušný, 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.
52. 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

53. Soud podotýká, že osmnáctý senát zdejšího soudu se v rozsudku ze dne 15. 6. 2023, č. j. 18 A 56/2022-177, 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 se závěry osmnáctého senátu při posouzení, jaká soukromoprávní úprava na věc dopadá, bude proto z těchto závěrů dále vycházet.

54. 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).
55. 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, (...)*“.
56. 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, tak 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.
57. 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*“.
58. Speciální úprava k OZ1964 pak byla v době uzavření Smlouvy obsažena v ObchZ; podle § 261 odst. 2 ObchZ se pak tímto řídily i závazkové vztahy mezi státem nebo samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti týkající se zabezpečování veřejných potřeb. Samotná Smlouva přitom na přiměřené použití ObchZ výslovně odkazovala, o podřazení ustanovení Smlouvy regulaci ObchZ tedy nemůže být sporu.
59. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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.

60. 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 ujednáán 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.
61. Jak bylo výše předestřeno, podstata institutu smlouvy o smlouvě budoucí se 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.
62. 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 inomínatní 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 něž 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“*.
63. 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).
64. 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 důvodů uzavřít ihned.
65. V projednávané věci však, jak soud rozvedl a akcentoval shora, Smlouva zavazující žalobkyni i Kraj ke konkrétním vzájemným povinnostem vznikla již jejím uzavřením

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

v roce 2009. Ačkoliv obsahovala ujednání, která předpokládala, že bude doplňována jednotlivými dodatky (co do specifikace rozsahu povinností), nelze z ní dle názoru Městského soudu v Praze bez dalšího dovodit, že je svou povahou smlouvou o smlouvě 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.

66. 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 odpůrcem založených už Smlouvou samotnou. Je tak nedůvodná námitka žalobkyně, že ujednání ve Smlouvě ohledně uzavírání dodatků odpovídá institutu smlouvy o smlouvě budoucí.
67. Soud poukazuje na to, že již osmnáctý senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 15. 6. 2023, č. j. 18 A 56/2022-177, konstatoval, 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 nabazena 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; Kožiak, 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 osmnáctého senátu za to, že se na předmětné ujednání Smlouvy ohledně uzavření dodatku má aplikovat ustanovení § 269 odst. 3 ObchZ.

68. 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.
69. 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.
70. 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.
71. Žalovaný byl výše uvedeným závazným právním názorem vysloveným v rozsudku ze dne 15. 6. 2023, č. j. 18 A 56/2022-177, vázán. Žalovaný se zabýval otázkou, zda a na základě kterého ustanovení právního předpisu byly naplněny hmotněprávní podmínky pro nahrazení projevu vůle smluvních stran viz body 221. až 244. napadeného rozhodnutí, na které soud pro stručnost odkazuje. Žalovaný správně dospěl k závěru v bodu 229. 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 ze dne 15. 6. 2023, č. j. 18 A 56/2022-177, v bodě 106., osmnáctý senát 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 236. nesprávně konstatoval, že účastníci se ve Smlouvě nedohodli ve smyslu § 269 odst. 3 ObchZ 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 241. 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.

72. 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. Soud podotýká, že ke shodným závěrům dospěl i jedenáctý senát Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 28. 7. 2023, č. j. 11 A 62/2022-156, kterým soud zrušil rozhodnutí žalovaného v paralelním správním řízení, jímž žalovaný nahradil projev vůle žalobkyně (vyhověl protinávru Kraje) k uzavření dodatku pro období roku 2021.
73. Soud uzavírá, že na straně žalovaného nebyly naplněny hmotněprávní podmínky, jež by mu umožňovaly nahradit svým rozhodnutím projev vůle smluvních stran učiněný v návrzích ze dne 3. 1. 2019 a ze dne 15. 3. 2019. Návrh žalobkyně k nahrazení projevu vůle Kraje uzavřít dodatky ke Smlouvě o závazku veřejné služby v drážní dopravě pro rok 2018 a 2019, 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

74. 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
75. 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 učiněný v návrzích ze dne 3. 1. 2019 a ze dne 15. 3. 2019, a proto návrh žalobkyně k nahrazení projevu vůle Kraje uzavřít dodatky ke Smlouvě o závazku veřejné služby v drážní dopravě pro rok 2018 a 2019 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.

76. 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 dráhách 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 minus 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 minus 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.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

77. 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.

78. 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.).
79. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.