

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábř. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupené JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, o žalobě na určení pravomoci mezi ústředními správními úřady podle ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.,

takto:

I. **Příslušné** rozhodnout ve věci sporu ze smlouvy o závazku veřejné služby mezi společností Autobusy KAVKA a. s. a Ústeckým krajem **je Ministerstvo vnitra.**

II. **Příslušné** rozhodnout ve věci sporu ze smluv o závazku veřejné služby mezi společností Autobusy Karlovy Vary a. s. a Ústeckým krajem **je Ministerstvo vnitra.**

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace obsahu žaloby Ministerstva vnitra

[1] Žalobce v žalobě uvedl, že dne 7. 6. 2010 obdržel od společnosti Autobusy KAVKA a. s. návrh na zahájení sporného řízení z rámcové smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě k zajištění dopravní obslužnosti části území Ústeckého kraje na vymezených linkách – oblast Litvínovsko, uzavřené s Ústeckým krajem dne 12. 4. 2007. Spor se týkal tvrzené prokazatelné ztráty ve výši 546 718,30 Kč s příslušenstvím. Žalobce

usnesením ze dne 8. 7. 2010, čj. MV-59513-3/ODK-2010, postoupil podle § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), uvedený návrh pro svou nepříslušnost k vyřízení žalovanému. Ten usnesením ze dne 25. 10. 2010, čj. 52/2010-190-STSP/5, podle § 12 správního řádu vrátil věc žalobci k rozhodnutí.

[2] Žalobce dále dne 22. 7. 2010 obdržel od společnosti Autobusy Karlovy Vary a. s. žádost o rozhodnutí sporu z veřejnoprávních smluv podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. I tento spor se týkal úhrady prokazatelné ztráty vzniklé provozováním veřejné linkové dopravy na základě několika smluv o závazku veřejné služby, uzavřených v letech 2006 a 2007. Žalobce usnesením ze dne 2. 8. 2010, čj. MV-70815-2/ODK-2010, postoupil podle § 12 správního řádu tento návrh pro svou nepříslušnost k vyřízení žalovanému. Ten usnesením ze dne 24. 11. 2010, čj. 53/2010-190-STSP/4, podle § 12 správního řádu vrátil uvedenou věc žalobci k rozhodnutí.

[3] Podle žalobce proto v popsaných případech vznikl negativní kompetenční spor mezi žalobcem a žalovaným ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[4] Žalobce dále popsal důvody, pro které se domnívá, že k vyřízení obou věcí je příslušný žalovaný.

[5] Konstatoval, že obě společnosti dovozují své právní nároky ze smluv o závazku veřejné služby uzavřených v letech 2006 a 2007 na základě tehdy platného § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Jejich povahou se zabýval zvláštní senát pro řešení kompetenčních sporů v usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82, č. 1675/2008 Sb. NSS. Uzavřel přitom, že orgánem příslušným rozhodnout o sporu z těchto subordinačních veřejnoprávních smluv je podle § 169 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 178 správního řádu žalobce.

[6] Podle žalobce došlo od 3. 12. 2009 ke změně právní povahy smluv o závazku veřejné služby a s ní související změně v určení příslušného správního orgánu v souvislosti s účinností nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (dále jen „nařízení č. 1370/2007“). Toto nařízení totiž nadále neumožňuje (s výjimkou uvedenou v čl. 5 odst. 5) nahradit uzavření smlouvy o veřejných službách vydáním rozhodnutí o uložení „přepravní povinnosti“, jak až dosud připouštěl čl. 1 odst. 5 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách („dále jen nařízení č. 1191/69“).

[7] Žalobce má za to, že smlouvy uzavřené podle § 19 zákona o silniční dopravě je třeba od okamžiku zrušení možnosti jejich nahrazení správním rozhodnutím, tj. od účinnosti nařízení č. 1370/2007, považovat za nepojmenované veřejnoprávní smlouvy, neboť ztratily charakter smluv subordinační povahy.

[8] Pro určení věcně příslušného správního orgánu k vedení správního řízení je přitom podle žalobce rozhodující (nestanoví-li zákon, resp. přechodná ustanovení jinak) právní stav platný v době rozhodování věci. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

dne 31. 12. 2009, čj. Komp 6/2009 - 35, č. 2021/2010 Sb. NSS, dle něhož správní řád počítá s trváním místní a nikoli věcné příslušnosti. Povahu zmiňovaných smluv je proto podle žalobce nutno posuzovat ke dni, kdy je o nich ve správním řízení rozhodováno.

[9] Subordinační povahu smluv není možno podle žalobce dovozovat z čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007. Je totiž třeba zohlednit specifickou a zcela mimořádnou povahu jím předvídaného opatření. Ta vylučuje, aby rozhodnutí o povinnosti vykonat přepravní služby mohlo být považováno za obecnou náhradu smlouvy o veřejných službách. O tom podle žalobce svědčí i bod 24 odůvodnění nařízení. Uložení povinnosti podle čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 je mimořádným, krátkodobým opatřením. Nejde o opatření, jež by bylo možné využít podle úvahy správního orgánu namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy, ale o dočasné, nouzové opatření, které lze využít v mimořádných situacích a na nezbytně nutnou dobu. Byť by mohlo mít podle správního řádu formu rozhodnutí, není možné je pokládat za ekvivalent uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy. V tomto ohledu se nařízení č. 1370/2007 liší od § 161 správního řádu, které rovnocennost mezi rozhodnutím a veřejnoprávní smlouvou naopak předpokládá.

[10] Ustanovení § 161 odst. 1 správního řádu podle žalobce dopadá na zcela odlišnou situaci, v níž vedle sebe stojí vydání rozhodnutí a možnost uzavřít subordinační veřejnoprávní smlouvu za podmínek stanovených zvláštním zákonem, přičemž ani jeden ze způsobů uspořádání daného vztahu nepředstavuje nouzové, dočasné řešení, ale naopak řešení v zásadě rovnocenné. Správní řád konečně nepředvídá, že by správní orgán rozhodl teprve poté, co se mu nepodaří uzavřít veřejnoprávní smlouvu.

[11] Pravomoc správních orgánů rozhodovat spory z jakékoli veřejnoprávní smlouvy plyne podle žalobce z § 141 odst. 1 správního řádu a *a contrario* rovněž z § 7 odst. 1 o. s. ř. Neurčuje-li § 169 odst. 1 správního řádu správní orgán příslušný rozhodovat o sporech z „obecné“ veřejnoprávní smlouvy, je třeba vyjít z § 133 odst. 1 správního řádu a uzavřít, že v souladu s § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“), je příslušným orgánem žalovaný.

II. Vyjádření žalovaného Ministerstva dopravy

[12] Žalovaný byl přesvědčen, že i v současné době je žalobce věcně příslušný k projednání předmětných sporů ze smluv o závazku veřejné služby. Shrnul, že (i.) základním a nepostradatelným znakem subordinační veřejnoprávní smlouvy není oprávnění správního orgánu vydat namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodnutí, a proto na věcnou příslušnost nemá žádný vliv případná změna právní úpravy oprávnění správního orgánu uložit závazek veřejné služby správním rozhodnutím, (ii.) nařízení č. 1370/2007 umožňuje, aby bylo vydáno správní rozhodnutí, kterým bude dopravci uložena povinnost provozovat dopravu (účinností tohoto nařízení proto k relevantní změně právní úpravy nedošlo), a (iii.) změna právní úpravy rozhodnutí o závazku veřejné služby nemůže představovat změnu věcné příslušnosti.

[13] Žalovaný především nesouhlasil s žalobcem v tom, že základním znakem subordinační veřejnoprávní smlouvy je možnost správního orgánu vydat namísto jejího uzavření rozhodnutí. Základními znaky subordinační smlouvy, které tento typ

veřejnoprávní smlouvy odlišují od typů jiných, jsou její smluvní strany. Pokud by zákonodárce chtěl, aby mezi znaky subordinační smlouvy patřila i možnost vydání rozhodnutí, pak by použil formulaci „a to namísto vydání rozhodnutí“ a nikoli formulaci „a to i namísto vydání rozhodnutí“. Slovo „i“ připouští uzavření subordinační smlouvy také v těch případech, kdy zákon možnost vydání rozhodnutí neupravuje. I pokud by soud dospěl k závěru, že došlo k omezení oprávnění správního orgánu uložit závazek veřejné služby správním rozhodnutím (s čímž však žalovaný nesouhlasí), nemělo by to vliv na skutečnost, že smlouva o závazku veřejné služby je subordinační veřejnoprávní smlouvou.

[14] Podle žalovaného dopadá § 161 správního řádu i na veřejnoprávní smlouvy, u kterých je možnost uložit závazek veřejné služby rozhodnutím omezena stanovenými podmínkami nebo časem, na který lze rozhodnutí vydat, nebo na mimořádné situace. Navíc i veřejnoprávní smlouvy uzavřené v době účinnosti nařízení č. 1191/69 nebylo možné nahradit rozhodnutím neomezeně – např. tak nebylo možné učinit v celostátní a mezinárodní dopravě.

[15] Žalovaný dále shrnul vývoj právní úpravy institutu závazku veřejné služby. Uvedl, že ani nařízení č. 1191/69 neumožňovalo uložení závazku veřejné služby ve všech případech, nýbrž pouze subsidiárně, jestliže uzavření smlouvy není možné a existuje-li veřejný zájem na provozování dopravních služeb. Dalším omezením možnosti uložit závazek veřejné služby rozhodnutím podle nařízení č. 1191/69 bylo nepřímé vymezení správních orgánů, které mohly o uložení závazku veřejné služby rozhodnout ve správním řízení. Nařízení č. 1191/69 tedy umožňovalo vydat rozhodnutí namísto uzavření smlouvy pouze v městské, příměstské a regionální dopravě. V oblasti celostátní a mezinárodní dopravy existovala možnost zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících pouze formou uzavření smlouvy. Úvaha žalobce je podle žalovaného v tomto ohledu v rozporu s usnesením zvláštního senátu č. 1675/2008 Sb. NSS, v němž zvláštní senát i přes omezené možnosti uložit závazek veřejné služby rozhodnutím považoval smlouvy o závazku veřejné služby za subordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 161 odst. 1 správního řádu.

[16] Již původní znění nařízení č. 1191/69 v čl. 14 stanovilo, že uložit závazek veřejné služby rozhodnutím je možné pouze ve výjimečných případech, je-li to nezbytné pro zajištění poskytování přiměřených dopravních služeb. Novelizace právní úpravy směřovaly k posílení smluvního principu. I se zřetelem k usnesením zvláštního senátu ze dne 1. 10. 2008, čj. Konf 6/2008 - 66, či č. 1675/2008 Sb. NSS, lze podle žalovaného uzavřít, že přijetím nařízení č. 1370/2007 nedošlo k omezení dosud neomezené možnosti uložení závazku veřejné služby rozhodnutím, neboť tato možnost byla omezena již v době účinnosti nařízení č. 1191/69. Závěry zvláštního senátu o tom, že smlouva o závazku veřejné služby je subordinační veřejnoprávní smlouvou, vyslovené v naposledy zmiňovaných usneseních, a závěry Nejvyššího správního soudu o věcné příslušnosti žalobce (rozsudky ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006 - 103, č. 1555/2008 Sb. NSS, ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007 - 52, č. 1518/2008 Sb. NSS, a ze dne 31. 10. 2008, čj. Komp 2/2007 - 30), jsou platné i v předmětném sporu.

[17] Žalovaný dále uvedl, že čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 nepochybně zakládá oprávnění příslušnému správnímu orgánu rozhodnutím (vrchnostenským správním aktem)

zřídit závazek veřejné služby. Možnost rozhodnout o závazku veřejné služby je upravena také v § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o veřejných službách"). Žalovaný zopakoval, že § 161 správního řádu mezi základní znaky subordinační veřejnoprávní smlouvy nezařazuje možnost správního orgánu vydat rozhodnutí. I pokud by tomu tak bylo, z § 161 správního řádu se nijak nepodává, že možnost vydat rozhodnutí musí existovat ve všech případech, kdy je uzavírána smlouva o závazku veřejné služby.

[18] Výklad žalobce dle žalovaného nesměřuje k naplnění požadavku na jednotnost a bezrozpornost právního řádu a nepřispívá k principu právní jistoty, dovozuje-li, že by uzavřená smlouva o závazku veřejné služby měla v některých případech povahu subordinační veřejnoprávní smlouvy, zatímco v ostatních případech by takovou povahu neměla. To by mohlo vést k nedůvodnému vytváření dvou odlišných režimů smlouvy a k oslabení právní jistoty při řešení sporu z ní. Případný omyl účastníků nebo odlišný právní názor rozhodujícího orgánu (včetně soudů ve správním soudnictví) by přitom vedl k absolutní věcné nepříslušnosti správního orgánu, který rozhodoval spor ze smlouvy, a tím také k nulitě správního rozhodnutí.

[19] Žalovaný doplnil, že smlouvy o závazku veřejné služby uzavřené od 1. 7. 2010 zákon o veřejných službách vylučuje z režimu veřejnoprávních smluv. U smluv uzavřených do 30. 6. 2010 však na základě přechodných ustanovení (§ 35 odst. 1 zákona o veřejných službách) zůstává veřejnoprávní povaha zachována.

[20] I kdyby skutečnost, že po účinnosti nařízení č. 1370/2007 není až na výjimky dle čl. 5 odst. 5 možno ukládat závazky veřejné služby správním rozhodnutím, znamenala, že nově uzavírané smlouvy o veřejných službách nemají povahu subordinačních veřejnoprávních smluv (což žalovaný zásadně odmítá), nevyplývalo by z toho podle žalovaného, že smlouvy o veřejných službách uzavřené před účinností nařízení č. 1370/2007, které v okamžiku svého uzavření naplnily zákonné znaky stanovené v § 161 správního řádu, ztratily okamžikem účinnosti nařízení č. 1370/2007 charakter veřejnoprávních smluv dle § 161 správního řádu. Takový výklad by ve svém důsledku znamenal, že nařízení č. 1370/2007 bude přisuzována pravá retroaktivita mající za následek změnu v povaze právního úkonu, který byl uzavřen před účinností nařízení č. 1370/2007.

[21] Závěr o dodatečné změně v povaze veřejnoprávní smlouvy nemá podle žalovaného v textu nařízení č. 1370/2007 oporu. Přechodné ustanovení čl. 8 odst. 3 stanoví pouze to, za jakých podmínek zůstávají v platnosti smlouvy o veřejných službách uzavřené před účinností nařízení č. 1370/2007. Z ustálené rozhodovací praxe (např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96) naproti tomu vyplývá, že povahu právních úkonů (a tedy i veřejnoprávních smluv) je třeba posuzovat podle právních předpisů platných a účinných v době, kdy byl předmětný právní úkon učiněn.

[22] Shodný názor lze dle žalovaného vyvozovat i z § 35 zákona o veřejných službách, jenž v poznámce pod čarou odkazuje na čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1370/2007. Stanoví-li posledně uvedené ustanovení podmínky pro zachování platnosti smluv o veřejných službách, uzavřených do dne účinnosti nařízení č. 1370/2007 (tedy za účinnosti § 19 a násl. zákona o silniční dopravě a nařízení č. 1191/69), je podle žalovaného za „dosavadní právní

předpisy“ ve smyslu § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách třeba považovat zákon o silniční dopravě ve znění účinném do dne 30. 6. 2010 a nařízení č. 1191/69 do 3. 12. 2009. Proto je i nadále třeba existující smlouvy o závazku veřejné služby uzavřené před 3. 12. 2009 podle žalovaného vykládat v kontextu nařízení č. 1191/69, a kvalifikovat je tedy jako subordinační veřejnoprávní smlouvy.

[23] Argumentaci rozsudkem č. 2021/2010 Sb. NSS považoval žalovaný za nepřípadnou, neboť (i pokud by bylo připuštěno, že za platné právní úpravy již smlouva o závazku veřejné služby není subordinační veřejnoprávní smlouvou) v tomto případě se o změnu právní úpravy týkající se určování věcné příslušnosti nejedná. Žalovaný citoval závěry posledně uvedeného rozsudku, jakož i usnesení zvláštního senátu ze dne 17. 6. 2009, čj. Konf 104/2008 - 7. Doplnil, že § 11 odst. 1 o. s. ř. stanoví zásadu *perpetuatio fori* jak pro věcnou příslušnost, tak pro místní příslušnost soudu. Není tedy pravda, že by se obecně u věcné příslušnosti zásada *perpetuatio fori* neuplatňovala. U věcné příslušnosti je totiž ve smyslu výkladu zvláštního senátu nutné rozlišovat mezi okolnostmi rozhodnými pro určení věcné příslušnosti (zde se zásada *perpetuatio fori* uplatňuje) a stanovení věcně příslušného orgánu v zákoně (zde se zásada *perpetuatio fori* neuplatňuje).

[24] Za změnu právní úpravy ve vztahu k rozhodování sporu o závazku veřejné služby by ve smyslu výše citované judikatury mohla být podle žalovaného považována pouze taková změna právní úpravy, která by výslovně stanovila, že spory ze smlouvy o závazku veřejné služby nově rozhoduje žalovaný a nikoli žalobce, aniž by toto bylo doprovázeno přijetím přechodných ustanovení ponechávajících u již zahájených řízení věcnou příslušnost dle dosavadní právní úpravy. Případná změna povahy smlouvy o závazku veřejné služby (ztráta charakteru subordinační veřejnoprávní smlouvy, kterou však žalovaný odmítá), má mnohem blíže ke změně okolností relevantních pro určení věcné příslušnosti. Mění se právní kvalifikace smlouvy o závazku veřejné služby, nemění se však úprava nadřízeného správního orgánu, který je příslušný k rozhodování sporu ze smlouvy.

[25] Žalovaný dále uvedl, že žádný zákon v současně době přímo neupravuje, který správní orgán je nadřízeným správním orgánem vůči kraji ve věci smlouvy o závazku veřejné služby. Stejně tak zvláštní zákon přímo nestanoví, který správní orgán vykonává dozor nad smlouvami o závazku veřejné služby uzavřené krajem. Vrchní státní dozor podle § 34 odst. 4 zákona o silniční dopravě není podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. Komp 2/2007 - 30, skutečností, která by znamenala, že žalovaný je nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 178 správního řádu.

[26] Žalovaný doplnil, že s ohledem na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu není sporu o tom, že smlouva o závazku veřejné služby je uzavírána krajem v samostatné působnosti. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), svěřuje obecně dozor nad samostatnou působností krajů žalobci. I pokud by na základě § 178 odst. 1 správního řádu nebylo možné určit nadřízený správní orgán, je věcná příslušnost žalobce odvoditelná ze subsidiárně použitelného § 178 odst. 2 správního řádu. Žalovaný v tomto ohledu odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu k § 178 odst. 2 správního řádu (rozsudky č. 1555/2008 Sb. NSS, č. 1518/2008 Sb. NSS či ze dne 31. 10. 2008, čj. Komp 2/2007 - 30). Pro úplnost uvedl, že žalobce v podané žalobě uznává, že na základě § 178 správního řádu je

nadřízeným správním orgánem on, mezi účastníky je však spor o tom, zda se vůbec § 178 správního řádu aplikuje.

[27] Podle žalovaného by konečně nebylo ani ústavně konformním, aby spor ze smlouvy o závazku veřejné služby mohl rozhodovat správní orgán, který může být jednou ze stran sporu. Žalovaný totiž rovněž uzavírá smlouvy o závazku veřejné služby podle nařízení č. 1370/2007 (do 3. 12. 2009 podle nařízení č. 1191/69) a je správním orgánem, který by podle čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 mohl uložit závazek veřejné služby rozhodnutím.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[28] Osoba zúčastněná na řízení byla přesvědčena, že k rozhodnutí ve věcech, které jsou předmětem kompetenčního sporu, je i nadále věcně příslušný žalobce. Předmětné smlouvy o závazcích veřejné služby naplnily znaky veřejnoprávní subordinační smlouvy podle § 161 správního řádu. Je-li pro určení povahy smlouvy rozhodující splnění příslušných podmínek v okamžiku jejího uzavření, nemohlo v důsledku účinnosti nařízení č. 1370/2007 dojít ke změně právní kvalifikace u již uzavřených veřejnoprávních smluv. Jiný výklad by byl rovněž znamenal, že by nařízení č. 1370/2007 byla přisuzována pravá retroaktivita. Pro závěr o dodatečné změně v povaze veřejnoprávní smlouvy neexistuje v nařízení č. 1370/2007 opora. Povahu právních úkonů a tedy i veřejnoprávních smluv je i podle ustálené rozhodovací praxe třeba posuzovat podle právních předpisů platných a účinných v době, kdy byl předmětný právní úkon učiněn.

[29] Osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že společnosti Autobusy KAVKA a. s. a Autobusy Karlovy Vary a. s. se domáhají nároků, které jim dle jejich tvrzení vznikly v době účinnosti nařízení č. 1191/69, tj. v době, kdy smlouvy byly i podle žalobce veřejnoprávními subordinačními smlouvami.

[30] Uvedený názor lze podle osoby zúčastněné na řízení vyvozovat i z přechodných ustanovení zákona o veřejných službách, a to z § 35 ve spojení s čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1370/2007.

[31] I kdyby bylo třeba povahu smluv posuzovat v kontextu aplikace nařízení č. 1370/2007, bylo by podle osoby zúčastněné na řízení dané smlouvy nutno považovat za veřejnoprávní subordinační smlouvy, neboť nařízení nevyloučilo možnost nahradit smlouvy o veřejných službách správním rozhodnutím. Pravomoc nahradit obsah veřejnoprávní smlouvy rozhodnutím ostatně není ani nezbytným definičním znakem subordinační veřejnoprávní smlouvy. I pokud by smlouvy tuto povahu v důsledku účinnosti nařízení č. 1370/2007 ztratily, byla by podle § 133 odst. 1 správního řádu i přesto dána příslušnost žalobce, neboť do jeho působnosti spadá oblast samostatné působnosti obcí a krajů. Vzhledem k ústavním zárukám práva na samosprávu je nutno při absenci výslovného zákonného kritéria dát přednost působnosti žalobce.

[32] Osoba zúčastněná na řízení konečně uvedla, že i kdyby problematika veřejnoprávních smluv uzavíraných v samostatné působnosti orgány kraje v oblasti dopravy mohla obecně spadat jak do působnosti žalobce, tak i do působnosti žalovaného,

byla by i tak dána příslušnost žalobce posuzované věci, a to se zřetelem § 11 odst. 1 správního řádu.

IV. Replika žalobce, vyjádření osoby zúčastněné na řízení k replice

IV.1

[33] Žalobce v replice k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení setrval na argumentaci uvedené v žalobě. Doplnil, že nečiní sporným, že v okamžiku jejich uzavření bylo možno předmětné smlouvy považovat za subordinační veřejnoprávní smlouvy. Nesouhlasil však s tvrzením ohledně pravé retroaktivity s tím, že citované závěry Ústavního soudu naopak svědčí v jeho prospěch, potvrzují-li, že od účinnosti nařízení č. 1370/2007 se právní vztahy řídí touto novou normou a jedná se tak o retroaktivitu nepravou.

[34] Podle žalobce by bylo v rozporu s principem věcné příslušnosti, rozhodoval-li by ve všech případech, kde je účastníkem kraj v samostatné působnosti, a to bez ohledu na jejich věcnou povahu. Takový stav by podle něho odporoval samotnému smyslu institutu věcně příslušného správního úřadu, kterým má být orgán odborně a personálně vybavený k výkonu určité specializované agendy na konkrétním úseku veřejné správy.

[35] K argumentaci žalovaného žalobce zopakoval, že v daném případě nelze aplikovat § 178 správního řádu. K polemice stran trvání věcné příslušnosti uvedl, že v daném případě nevycházel z § 11 o. s. ř., nýbrž z § 132 správního řádu, který počítá s trváním místní a nikoli věcné příslušnosti. Uvedený závěr žalobce podpořil citací z odborné literatury.

IV.2

[36] Osoba zúčastněná na řízení v duplice na repliku žalobce uvedla, že přechodná ustanovení nařízení č. 1370/2007 neumožňují ani jeho nepravou retroaktivitu. Závěry žalobce ohledně principu nepravé retroaktivity na daný případ jsou nesprávné. Nařízení neobsahuje žádné ustanovení, které by měnilo právní vztahy účastníků smluv o závazku veřejné služby. Ustanovení čl. 4 ani čl. 5 nařízení č. 1370/2007 nelze pro smlouvy uzavřené před jeho účinností použít. I ze zákona o veřejných službách lze dovodit, že ke změně právních vztahů účastníků smluv o závazku veřejné služby ani ke změně příslušnosti správních orgánů nedošlo. Ani nepravá retroaktivita nařízení č. 1370/2007 by přitom podle osoby zúčastněné na řízení ničeho nezměnila na subordinačním charakteru těchto smluv.

[37] K argumentu žalobce, že by bylo v rozporu s principem věcné příslušnosti, kdyby rozhodoval ve sporných řízeních ve všech případech, kdy je účastníkem řízení kraj v samostatné působnosti, osoba zúčastněná na řízení podotkla, že žalobce je věcně příslušným subsidiárně za podmínky, že zvláštní předpis nestanoví jinak. Pro danou situaci je pak rozhodující, že zvláštní právní předpis (a to ani nařízení č. 1370/2007) neobsahuje ustanovení o věcné příslušnosti pro rozhodování předmětných sporů. Zajištění odborného i personálního vybavení k rozhodování ve sporných řízeních, v nichž je účastníkem kraj v samostatné působnosti, je pak čistě záležitostí žalobce. Tyto závěry podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1518/2008 Sb. NSS. Argumentace žalobce ostatně podle osoby zúčastněné na řízení zcela popírá i základní zásadu stanovenou v § 94 zákona o krajích, dle níž je k přezkumu rozhodnutí v samostatné působnosti kraje příslušný žalobce,

a to zásadně bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí na konkrétním specializovaném úseku veřejné správy či nikoliv.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

V.1 Splnění procesních podmínek řízení

[38] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný. Podle § 97 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo ústřední správní úřady navzájem. Žalovaný ani žalobce zjevně nejsou orgány samosprávy. Prvé dva případy kompetenčních sporů tedy nepřipadají v úvahu. Ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou pak jen ty ústřední orgány státní správy, které jsou zákonem za takové prohlášeny (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, čj. Komp 1/2004 - 70, č. 339/2004 Sb. NSS). Pojem „ústřední správní úřad“ soudní řád správní nevymezil ani nepoukázal na jiný právní předpis, který by takové vymezení obsahoval, nicméně jde o výraz obsahově totožný s pojmem „ústředního orgánu státní správy“ ve smyslu kompetenčního zákona. Podle ustanovení § 17 odst. 1 tohoto zákona je Ministerstvo dopravy ústředním orgánem státní správy. Podle § 12 odst. 1 je ústředním orgánem státní správy rovněž Ministerstvo vnitra. Žalobce i žalovaný jsou tedy ústředními správními úřady. Lze tak učinit závěr, že se jedná o kompetenční spor ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. obdobně např. shora zmiňovaný rozsudek č. 1518/2008 Sb. NSS).

[39] V daném případě jde o záporný kompetenční spor, na který pamatuje ustanovení § 97 odst. 3 s. ř. s., jelikož oba dotčené ústřední orgány státní správy popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v řízeních o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Nejvyšší správní soud je proto k rozhodování příslušný podle ustanovení § 97 odst. 4 s. ř. s.

V.2 Vlastní argumentace soudu ke kompetenčnímu sporu

[40] Jádrem sporu mezi účastníky je posouzení právní otázky věcné příslušnosti k rozhodování ve věcech sporů ze smluv o závazcích veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, které s osobou zúčastněnou na řízení uzavřely v letech 2006 a 2007 společnosti Autobusy KAVKA a. s. a Autobusy Karlovy Vary a. s.

[41] Jak je ostatně účastníkům řízení dle obsahu jejich podání známo, obdobnou právní otázkou se soudy v minulosti opakovaně zabývaly. Zvláštní senát pro řešení kompetenčních sporů v usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82, č. 1675/2008 Sb. NSS, uzavřel, že smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě je veřejnoprávní smlouvou - dvoustranným právním úkonem, jenž ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Zdůraznil, že smlouva o závazku veřejné služby je ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu veřejnoprávní smlouvou subordinačního charakteru a rozhodnout ve sporném řízení mezi stranami takové smlouvy proto přísluší správnímu orgánu určenému ustanovením § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Na podrobnější argumentaci zvláštního senátu podporující vyslovené právní závěry lze na tomto místě pro stručnost odkázat.

[42] Otázkou určení nadřízeného správního orgánu (konkrétně otázkou vzájemného vztahu odstavců 1 a 2 ustanovení § 178 správního řádu), jež zvláštní senát v odkazovaném usnesení ponechal stranou své úvahy, se zabýval Nejvyšší správní soud ve shora zmiňovaných rozsudcích č. 1555/2008 Sb. NSS, č. 1518/2008 Sb. NSS a rozsudku ze dne 31. 10. 2008, čj. Komp 2/2007 - 30. I tato rozhodnutí přitom byla vydána ve věcech dotýkajících se problematiky smluv o závazcích veřejné služby v linkové dopravě.

[43] S premisou, že uzavírání smluv o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě spadá do samostatné působnosti krajů, Nejvyšší správní soud v rozsudku č. 1518/2008 Sb. NSS konstatoval, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, a to bez ohledu na jeho věcnou povahu. Výjimku z tohoto pravidla by pak mohl stanovit pouze zvláštní zákon. Fakt, že i v samostatné působnosti mohou být řešeny (a v praxi také řešeny bývají) otázky, které jsou z hlediska odbornosti bližší jinému ministerstvu, přitom podle Nejvyššího správního soudu na učiněném závěru nic nemění. Nejvyšší správní soud současně uvedl, že v pochybnostech je třeba dát přednost řešení, které lépe zajistí respektování práva na územní samosprávu. Shodné právní závěry soud posléze vyslovil i v rozsudku č. 1555/2008 Sb. NSS, resp. rozsudku ze dne 31. 10. 2008, čj. Komp 2/2007 - 30.

[44] Vědom si závěrů vyslovených v usnesení zvláštního senátu č. 1675/2008 Sb. NSS, žalobce v podané žalobě namítal, že s účinností od 3. 12. 2009 došlo v důsledku přijetí nařízení č. 1370/2007 ke změně právní povahy smluv o závazku veřejné služby a s ní související změně v určení správního orgánu příslušného k rozhodování sporů z těchto smluv vzešlých. Svůj závěr žalobce opíral především o to, že předmětné nařízení nadále s výjimkou uvedenou v čl. 5 odst. 5 neumožňuje nahradit uzavření smlouvy o veřejných službách vydáním rozhodnutí o uložení „přepravní povinnosti“, jak do té doby připouštěl čl. 1 odst. 5 nařízení č. 1191/69. Žalobce měl za to, že smlouvy uzavřené podle § 19 zákona o silniční dopravě je od účinnosti nařízení č. 1370/2007 třeba považovat za nepojmenované veřejnoprávní smlouvy podle § 159 odst. 1 správního řádu, neboť ztratily charakter smluv subordinační povahy, jenž nelze dovodit ani ze zmiňovaného čl. 5 odst. 5 nařízení.

[45] Nejvyšší správní soud nemohl žalobci přisvědčit.

[46] Především je třeba žalovanému i osobě zúčastněné na řízení přitakat, že pro určení povahy předmětných smluv o závazcích veřejné služby je rozhodující naplnění znaků veřejnoprávní subordinační smlouvy podle § 161 odst. 1 správního řádu v okamžiku jejího uzavření.

[47] V obou věcech uzavřeli s osobou zúčastněnou na řízení smlouvy o závazku veřejné služby dopravci, tj. osoby, které by jinak mohly být účastníky správního řízení. Smlouvy o závazku veřejné služby byly uzavřeny, aniž by bylo o závazku veřejné služby vydáno správní rozhodnutí, resp. aniž by bylo vydání takového rozhodnutí třeba. Se zřetelem k výše shrnuté dosavadní rozhodovací činnosti soudů byly předmětné smlouvy v okamžiku jejich uzavření veřejnoprávními smlouvami subordinačního charakteru.

[48] Z ustálené rozhodovací praxe soudu přitom plyne, že pro vznik právních vztahů existujících před nebytím účinnosti nové právní normy je třeba posuzovat právní nároky,

které z takových právních vztahů vznikly, jakož i již vykonané právní úkony, podle původní právní normy (srov. mj. žalovaným připomenutý nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, http://nalus.usoud.cz). Toto východisko, opakovaně zdůrazňované ve vztahu k právním úkonům, je v tomto směru se zřetelem k požadavku jednoty a nerozpornosti právního řádu nutno aplikovat i ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám. Ani specifický charakter těchto právních úkonů totiž odchylný přístup k ochraně právní jistoty, resp. legitimního očekávání smluvních stran nikterak neodůvodňuje. Žalobce ostatně v tomto směru neuvedl ve svých podáních žádný relevantní důvod pro opačný závěr.

[49] Nabytím účinnosti nařízení č. 1370/2007 pak nepochybně nemohlo *eo ipso* dojít k transformaci dříve uzavřených veřejnoprávních smluv a změně jejich subordinačního charakteru. Opačný závěr by vedl k neodůvodněné akceptaci zpětné účinnosti nařízení č. 1370/2007, pro niž, jak ostatně tvrdili žalovaný i osoba zúčastněná na řízení, neposkytují sebemenší oporu ani přechodná ustanovení v čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1370/2007, příp. § 35 zákona o veřejných službách.

[50] Skutečnost, že v okamžiku jejich uzavření bylo předmětné smlouvy třeba považovat za subordinační, přitom není mezi účastníky sporná. Závěr o subordinační povaze těchto smluv pak bezesporu obstojí i ve světle shora odkazovaného usnesení zvláštního senátu č. 1675/2008 Sb. NSS. Oba dopravci přitom uplatňují u osoby zúčastněné na řízení nároky, jež měly vzniknout ještě před účinností nařízení č. 1370/2007.

[51] Za této situace neshledal Nejvyšší správní soud důvod odchýlit se od dříve vyslovených závěrů. Z uvedených důvodů je žalobce i nadále věcně příslušný k rozhodnutí ve sporech ze smluv o závazcích veřejné služby, uzavřených v letech 2006 a 2007 podle § 19 zákona o silniční dopravě, tj. za účinnosti nařízení č. 1191/69. Se zřetelem k vysloveným závěrům pak není třeba zkoumat, zda by i případná ztráta subordinační povahy předmětných smluv o závazku veřejné služby založila věcnou příslušnost žalovaného. Namítá-li přitom opakovaně žalobce, že je v rozporu s principem věcné příslušnosti, rozhoduje-li ve všech případech, kde je účastníkem kraj v samostatné působnosti, lze pro stručnost připomenout shora rekapitulované závěry soudu vyslovené v rozsudku č. 1518/2008 Sb. NSS.

[52] Nad rámec nezbytného odůvodnění pak soud pro úplnost zdůrazňuje, že i nařízení č. 1370/2007 umožňuje, aby bylo vydáno správní rozhodnutí, kterým bude dopravci uložena povinnost provozovat dopravu. Opíral-li se tedy zvláštní senát při formulaci závěru o subordinační povaze veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby zejména o to, že podle čl. 1 odst. 5 nařízení č. 1191/69 bylo možno (bez ohledu na novelizaci zákona o silniční dopravě) namísto uzavření smlouvy uložit závazek veřejné služby rozhodnutím správního orgánu (srov. usnesení č. 1675/2008 Sb. NSS), nelze mít sebemenších pochybností o tom, že v tomto ohledu nabytí účinnosti nařízení č. 1370/2007 nepředstavuje zásadní změnu, která by bez dalšího vedla ke ztrátě subordinačního charakteru dříve uzavřených smluv o závazku veřejné služby a s tím spojené změně správního orgánu věcně příslušného k rozhodování o sporech z těchto smluv.

[53] Nelze totiž ponechat bez povšimnutí, že obdobná možnost zůstává, jakkoliv v omezenější podobě, zachována i po účinnosti nařízení č. 1370/2007. Přestože nadále dochází k posilování smluvních principů při obstarávání veřejné linkové dopravy, je i do budoucna orgánům veřejné moci zachováno oprávnění ukládat v určitých kvalifikovaných případech závazky veřejné služby jednostranným správním aktem (čl. 5 odst. 5 nařízení). Subsidiární charakter těchto opatření (resp. jeho posilování) přitom sám o sobě není překážkou pro podřazení uzavíraných smluv § 161 odst. 1 správního řádu, jak ostatně uzavřel v opakovaně uváděném usnesení č. 1675/2008 Sb. NSS i zvláštní senát.

[54] Ve vztahu k usnesením ze dne 8. 7. 2010, čj. MV-59513-3/ODK-2010, a ze dne 2. 8. 2010, čj. MV-70815-2/ODK-2010), jimiž žalobce popřel svoji pravomoc, ač je podle rozhodnutí o kompetenční žalobě jeho pravomoc dána, lze odkázat na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 1555/2008 Sb. NSS, dle nichž je usneseními o postoupení věci podle § 12 správního řádu toliko upravováno vedení řízení. Obě usnesení tedy není třeba rušit, neboť nemohou založit překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu (v podrobnostech srov. posledně uvedený rozsudek).

[55] Podle ustanovení § 101 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 9. srpna 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu