

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, 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 osob zúčastněných na řízení: **1) Ústecký kraj,** se sídlem úřadu Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupený JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, **2) ČAS-SERVICE a. s.,** se sídlem ve Znojmě, Dobšická 2, zastoupená Mgr. Michaelem Buchlovským, advokátem se sídlem Cihlářská 643/19, Brno, **3) DPÚK a. s.,** se sídlem v Praze 5, Lumiérů 41/181, zastoupená JUDr. Ilonou Vaněčkovou, advokátem se sídlem Na Pankráci 404/20a, Praha 4, **4) SCR Fassati s. r. o.,** se sídlem v Jaroměři, Husova 931, **5) Jihomoravský kraj,** se sídlem v Brně, Žerotínovo nám. 3/5, 6) **Královéhradecký kraj,** se sídlem v Hradci Králové, Pivovarské nám. 1254, 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 SCR Fassati s. r. o. a Královehradeckým krajem **je Ministerstvo vnitra.**

II. **Příslušné** rozhodnout ve věci sporu ze smluv o závazku veřejné služby mezi společností ČAS SERVICE a. s. a Jihomoravským krajem a proti České republice - Ministerstvu dopravy **je Ministerstvo vnitra.**

III. **Příslušné** rozhodnout ve věci sporu ze smluv o závazku veřejné služby mezi společností DPÚK a. s. a Ústeckým krajem v části týkající se zaplacení částky 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím, in eventum částky 91 530 047 Kč s příslušenstvím a in eventum částky 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím, **je Ministerstvo vnitra.**

IV. Žaloba **se** v části žaloby týkající se nároku společnosti DPÚK a. s. na zaplacení částky 735 000 000 Kč s příslušenstvím, in eventum částky 188 453 017,72 Kč, **odmítá.**

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

Odůvodnění:

[1] Žalobou doručenou Nejvyššímu správnímu soudu 9. 3. 2011 se Ministerstvo vnitra domáhalo, aby kompetenční senát rozhodl spor o určení pravomoci mezi ním a Ministerstvem dopravy podle § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

I. Rekapitulace obsahu kompetenční žaloby Ministerstva vnitra

I. 1 SCR Fassati s. r. o.

[2] Podle žaloby obdržel žalobce dne 6. 12. 2010 od společnosti SCR Fassati s. r. o. návrh na zahájení sporného řízení dle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. ř.“) a návrh na vydání předběžného opatření dle § 61 spr. ř. směřující proti Královéhradeckému kraji. Z podání vyplývalo, že společnost SCR Fassati s. r. o. (dále jen „SCR Fassati“) uzavřela s Královéhradeckým krajem 30. 12. 2005 smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Podle ní měla zajišťovat dopravní obslužnost na určených autobusových linkách a Královéhradecký kraj jí měl uhradit vzniklou prokazatelnou ztrátu. Dne 8. 11. 2010 bylo společnosti SCR Fassati doručeno oznámení Královéhradeckého kraje o zrušení objednávky dopravní obslužnosti vymezené linky a spoje a výzva k ukončení provozu u vymezených spojů. Společnost SCR Fassati považovala tento jednostranný úkon za porušení smlouvy o závazku veřejné služby, protože Královéhradecký kraj zrušil bez právního důvodu objednávku dopravních výkonů a tyto výkony převedl do závazku veřejné služby jiného dopravce. Společnost SCR Fassati proto žádala, aby žalobce rozhodl, že je odpůrce povinen s ní uzavřít přílohu č. 1 ke smlouvě o závazku veřejné služby, a to v rozsahu platném od 13. 6. 2010 do 11. 12. 2010.

I. 2 ČAS – SERVICE a. s.

[3] Žalobce dále obdržel 13. 1. 2011 na základě rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2010, sp. zn. 23 Cdo 318/2009, spis Městského soudu v Brně, sp. zn. 17 C 4/2004, týkající se žaloby, kterou podala u Městského soudu v Brně společnost ČAS–SERVICE a. s. proti Jihomoravskému kraji a proti České republice – Ministerstvu dopravy o zaplacení 2 477 630 Kč. Tuto částku žádala z titulu plnění ze Smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě ze dne 14. 4. 2003, kterou společnost ČAS–SERVICE a. s. uzavřela s Jihomoravským krajem na základě zákona o silniční dopravě. Ve věci rozhodoval jak Městský soud v Brně, tak Krajský soud v Brně, oba rozsudky však k podanému dovolání zrušil Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 1. 12. 2010, sp. zn. 23 Cdo 318/2009. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že uplatněný nárok je nárokem vyplývajícím z veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi společností ČAS–SERVICE a. s. a

Jihomoravským krajem. Dále uvedl, že k řešení sporů z veřejnoprávních smluv jsou podle správního řádu příslušné správní orgány, v tomto konkrétním případě tedy žalobce. Nejvyšší soud proto současně věc postoupil žalobci.

I. 3 DPÚK a. s.

[4] Žalobce v žalobě dále uvedl, že mu Okresní soud v Ústí nad Labem usneseními ze dne 9. 9. 2008, čj. 34 C 131/2008 - 544 a čj. 34 C 101/2008 - 193, postoupil žaloby společnosti Dopravní podnik Ústeckého kraje a. s. – v současné době pod obchodní firmou DPÚK a. s. - proti Ústeckému kraji. Společnost DPÚK a. s. ve dvou žalobách žádala 1) zaplacení částky 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím, in eventum částky 91 530 047 Kč s příslušenstvím a in eventum částky 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím, a dále 2) zaplacení 735 000 000 Kč s příslušenstvím in eventum 188 453 017,72 Kč.

[5] V prvním návrhu se společnost DPÚK a. s. domáhala zaplacení prokazatelné ztráty za období od 1. 5. 2006 do 31. 12. 2007, kterou v rozporu se zákonem o silniční dopravě neuhradil Ústecký kraj, a dále žádala zaplacení doplatku za prokazatelné ztráty za období leden až duben roku 2006. Tyto nároky opírala společnost DPÚK a. s. o tvrzenou neplatnost výpovědi Smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě podle § 19 zákona o silniční dopravě, kterou uzavřel 30. 12. 2003 právní předchůdce společnosti DPÚK a. s. s Krajským úřadem Ústeckého kraje. Společnost DPÚK a. s. se dále domáhala úhrady za plnění tarifního závazku ve smyslu čl. 11 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. 6. 1969, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách, ve znění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91 z 20. 6. 1991 (dále jen „nařízení č. 1191/69“). Tento závazek vznikl poskytováním žákovského jízdného na základě smluv o úhradě prokazatelné ztráty vzniklé poskytováním žákovského jízdného, které společnost DPÚK a. s. uzavřela dne 30. 12. 2005 a 7. 3. 2007 s Ústeckým krajem.

[6] V druhém návrhu se společnost DPÚK a. s. domáhala zaplacení 735 000 000 Kč s příslušenstvím jako náhrady škody *(pozn. soudu: škoda měla spočívat v poklesu hodnoty vlastního kapitálu podniku žalobce)*, která vznikla postupem Ústeckého kraje, který v rozporu platným právem přestal společnosti DPÚK a. s. hradit prokazatelnou ztrátu, resp. vyrovnávat finanční břemena ve smyslu nařízení č. 1191/69. Nárok na náhradu škody vznikl v důsledku neplatné výpovědi Smlouvy o závazku z veřejné služby ve veřejné linkové dopravě podle § 19 zákona o silniční dopravě ze dne 30. 12. 2003, kterou uzavřel právní předchůdce společnosti DPÚK a. s. s Krajským úřadem Ústeckého kraje.

I. 4 Další průběh a námitky

[7] Žalobce usneseními ze dne 13. 12. 2010, čj. MV-112865-2/ODK-2010 (SCR Fassati s. r. o.), ze dne 18. 1. 2011, čj. MV-5001-2/ODK-2011 (ČAS–SERVICE a. s.) a čj. MV-88784-32/ODK-2008 a MV-88769-27/ODK-2008 (DPÚK a. s.) postoupil v souladu s § 12 spr. ř. výše specifikované návrhy z důvodu nepříslušnosti žalovanému. Usneseními ze dne 10. 2. 2011, čj. 1/2011-190-STSP/4 (SCR Fassati s. r. o.), ze dne 18. 2. 2011, čj. 23/2011-190-STSP/5 (ČAS–SERVICE a. s.), čj. 21/2011-190-STSP/4 a 22/2011-190-STSP/4 (DPÚK a. s.) vrátil žalovaný věci žalobci k rozhodnutí.

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

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

[10] Konstatoval, že společnosti SCR Fassati s. r. o., ČAS–SERVICE a. s. a DPÚK a. s. dovozují své právní nároky ze smluv o závazku veřejné služby uzavřených v období od roku 2003 na základě tehdy platného § 19 zákona o silniční dopravě. Jejich povahou se zabýval zvláštní senát v řízení podle zákona č. 131/2002 Sb., o řešení některých 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.

[11] 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“).

[12] 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.

[13] 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.

[14] Subordinační povahu smluv není možno podle žalobce dovozovat z čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007 *(pozn. soudu: toto ustanovení uvádí: „V případě přerušení služeb nebo v případě bezprostředního rizika vzniku takové situace může příslušný orgán přijmout mimořádné opatření. Toto mimořádné opatření má podobu přímého uzavření smlouvy nebo formální dohody o rozšíření smlouvy o veřejných službách nebo požadavku vykonat určité závazky veřejné služby. Provozovatel veřejných služeb má právo odvolat se proti rozhodnutí o uložení povinnosti vykonat určité závazky veřejné služby. Uzavření smlouvy o veřejných službách nebo její prodloužení prostřednictvím mimořádného opatření nebo uložení povinnosti*

vykonat takový závazek by neměly překročit dva roky".). 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.

[15] 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.

[16] 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

[17] 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.

[18] 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.

[19] 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.

[20] 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.

[21] 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.

[22] 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.

[23] 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.

[24] Žalovaný doplnil, že smlouvy o závazku veřejné služby uzavřené od 1. 7. 2010 zákon o veřejných službách vylučuje z režimu veřejnoprávních smluv (*pozn. soudu: žalovaný však neuvedl, o jaké smlouvy se tedy jedná).* U smluv uzavřených do 30. 6. 2010 ale na základě přechodných ustanovení (§ 35 odst. 1 zákona o veřejných službách) zůstává veřejnoprávní povaha zachována.

[25] 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.

[26] 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.

[27] 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.

[28] 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).

[29] 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. Měnila by se právní kvalifikace smlouvy o závazku veřejné služby, neměnila by se však úprava nadřízeného správního orgánu, který je příslušný k rozhodování sporu ze smlouvy.

[30] 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.

[31] 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 lze vůbec § 178 správního řádu v této věci užít.

[32] 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 osob zúčastněných na řízení

a) Ústecký kraj

[33] Osoba zúčastněná na řízení 1) 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 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.

[34] Osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že společnost DPÚK a. s. se domáhá nároků, které jí dle jejích tvrzení vznikly v době účinnosti nařízení č. 1191/69, tj. v době, kdy smlouvy byly i podle žalobce veřejnoprávními subordinačními smlouvami.

[35] 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.

[36] I kdyby bylo třeba povahu smluv posuzovat v kontextu aplikace nařízení č. 1370/2007, bylo by podle osoby zúčastněné na řízení 1) 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.

[37] Na uvedených závěrech nemění podle Ústeckého kraje nic ani skutečnost, že se předmětná smlouva týká dopravy. Podle názoru Ústeckého kraje je žalobce povinen

rozhodovat o sporných řízeních ve všech případech, kde je účastníkem řízení kraj v samostatné působnosti bez ohledu na jeho věcnou povahu, nestanoví-li zvláštní předpis jinak.

[38] Osoba zúčastněná na řízení 1) odkázala na odůvodnění Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 31. 12. 2007, sp. zn. Komp 1/2007, a zásadu uvedenou v § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a uzavřela, že pokud by mělo být přezkoumávání rozhodnutí vydaných v samostatné působnosti kraje svěřeno jednotlivým správním úřadům dle jejich věcné specializace, pak by zákonodárce takové pravidlo zakotvil do zákona o krajském zřízení. Protože tak neučinil, je k rozhodnutí věci příslušný žalobce.

b) ČAS SERVICE a. s.

[39] Ve vyjádření k žalobě společnost ČAS–SERVICE a. s. uvedla, že nařízením č. 1370/2007 se nezměnilo nic na tom, že smlouvu o závazku veřejné služby lze nadále posuzovat jako veřejnoprávní smlouvu podle § 160 spr. ř. a orgánem příslušným rozhodovat spory z nich vyplývající je žalobce. Pokud by však bylo možné smlouvu posuzovat podle § 161 spr. ř., byl příslušný rozhodnout spory z této smlouvy žalovaný, a to v souladu s § 169 odst. 1 písm. d) spr. ř. Jelikož tomu tak není, je k rozhodnutí příslušný žalobce.

c) DPÚK a. s.

[40] Podle společnosti DPÚK a. s. nelze z definice subordinační smlouvy dovodit požadavek, že tato smlouva musí být v průběhu či po uplynutí platnosti nahraditelná správním rozhodnutím. Ustanovení § 161 spr. ř. váže subordinační charakter smlouvy k podmínkám platným v době, kdy byla veřejnoprávní smlouva uzavřena. Podle společnosti DPÚK a. s. nemohlo z důvodu vývoje právních předpisů v oblasti veřejné dopravy dojít ke změně charakteru předmětné smlouvy.

[41] Osoba zúčastněná na řízení 3) dále uvedla, že na kompetenci žalobce rozhodovat o sporu z předmětné veřejnoprávní smlouvy by mohla mít vliv toliko změna právních předpisů, která by přímo dopadala na stanovení orgánu, který je oprávněn rozhodovat ve sporech z veřejnoprávních smluv, tedy např. v případě, že by silniční zákon nově výslovně upravil příslušnost Ministerstva dopravy k řešení sporů ze smluv podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. K takové změně právních předpisů však nedošlo.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV. 1 Splnění podmínek řízení

[42] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v souvislosti s nároky společnosti SCR Fassati s. r. o. a ČAS–SERVICE a. s. 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. Protože podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, jsou ústředními orgány státní správy žalobce i žalovaný, jedná se o kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. obdobně např. shora zmiňovaný rozsudek č. 1518/2008 Sb. NSS).

[43] Kompetenční spor je sporem záporným (§ 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 tak v této části žaloby k rozhodování příslušný podle § 97 odst. 4 s. ř. s.

[44] Nejvyšší správní soud dále posuzoval žalobu v části týkající se společnosti DPÚK a. s. Jak uvedeno, společnost podala u okresního soudu dvě žaloby, následně postoupené k rozhodnutí Ministerstvu vnitra. Žaloba na zaplacení částky 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím, in eventum částky 91 530 047 Kč s příslušenstvím a in eventum částky 220 592 746,40 Kč s příslušenstvím, která byla vedena u okresního soudu pod sp. zn. 34 C 131/2008, ve které společnost DPÚK a. s. žádala úhradu prokazatelné ztráty za plnění závazku provozu a přepravy a vyrovnání z titulu plnění tarifního závazku, se tedy týká nároku vyplývajícího z veřejnoprávní subordinační smlouvy. Na tento nárok se proto použijí závěry uvedené v předchozích bodech a kompetenční senát bude řešit negativní kompetenční spor mezi dvěma ústředními správními úřady, ke kterému je příslušný podle § 97 odst. 4 s. ř. s.

[45] Dále jde o návrh na zaplacení 735 000 000 Kč, in eventum 188 453 017,72 Kč, který byl u okresního soudu veden pod sp. zn. 34 C 101/2008. Společnost DPÚK a. s. opřela žalobu o tvrzení, že *„vzhledem k popsanému zachování závazku veřejné služby nemohl být tento platně ukončen výpovědí smlouvy ze strany žalovaného, neboť účinky zachování závazků veřejné služby, stejně jako povinnost žalovaného vyrovnávat žalobci příslušná ekonomická břemena, tedy hradit žalobci prokazatelnou ztrátu, trvají po celou dobu platnosti předmětných licencí ve smyslu čl. 2 nařízení ve spojitosti s ustanovením § 18 ZSD, tedy tuto povinnost měl žalovaný i po 30. 4. 2006, kdy měly nastat účinky výpovědi Smlouvy ze strany žalovaného. Žalovaný však tuto povinnost již od 1. 5. 2004 neplní, čímž zapříčinil stav, kdy zásadním způsobem klesla hodnota vlastního kapitálu podniku žalobce v porovnání se stavem k 30. 4. 2006. S přihlédnutím k tomu má žalobce za to, že mu za toto jednání žalovaného náleží po právu nárok na náhradu škody ve výši 735 000 000 Kč“*.

[46] Společnost DPÚK a. s. zde tedy nežádala (na rozdíl od první žaloby) zaplacení prokazatelné ztráty vyplývající ze smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě podle § 19 zákona o silniční dopravě (o němž by byl příslušný rozhodovat ústřední správní orgán), ale domáhala se zaplacení náhrady škody z důvodu poklesu vlastního kapitálu, způsobeného podle jejího tvrzení neplatnou výpovědí veřejnoprávní smlouvy. Správní řád v § 141 odst. 1 stanoví, že ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv. Nárok společnosti DPÚK a. s. ale nelze považovat za nárok vyplývající z veřejnoprávní smlouvy podle tohoto ustanovení. Náhrada škody, kterou společnost DPÚK a. s. v této žalobě žádá, je soukromoprávním institutem, a spory o náhrady škod zásadně rozhodují soudy (prvá část ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř.); Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda snad není k rozhodování o tomto nároku příslušný správní orgán ve smyslu téhož ustanovení *in fine*, které připouští, že i spory o soukromé

právo mohou podle speciálního zákonodárství rozhodovat správní orgány. Právní podklad ani argumentaci pro takový závěr však nenalezl.

[47] Došlo tak k situaci, že spor – svou povahou soukromoprávní – byl okresním soudem předložen k rozhodnutí správnímu orgánu, a ten – aniž by se blíže naznačeným problémem zabýval – vyvolal spor o kompetenci nikoli s okresním soudem, ale s jiným správním orgánem, jakoby šlo o nárok z veřejnoprávní smlouvy; spory z těchto smluv totiž náleží orgánům správním (§ 141 odst. 1 spr. ř.: *„Ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.“*). Tento předpoklad má sice Nejvyšší správní soud za pochybný, ale není oprávněn je v tomto řízení s konečnou platností vyřešit.

[48] Kompetenční střety, jejichž podstatou je rozhodnutí otázky, zda o určité věci má rozhodovat soud (pořadem práva v řízení občanskoprávním), anebo správní orgán, není povolán rozhodovat senát Nejvyššího správního soudu v řízení o kompetenční žalobě. Z § 97 s. ř. s. mu taková pravomoc neplyne; to především proto, že by tu byla porušena zásada *nemo iudex in re sua*; soud – jímž ostatně v takovýchto věcech nezřídka bývá i Nejvyšší správní soud - by tu vrchnostensky proti správnímu úřadu rozhodoval ve vlastní věci střetu kompetencí, tedy věc vlastní, resp. věc jiného soudu, náležejícího rovněž do soudní soustavy).

[49] S konečnou platností a judikátním způsobem může spor mezi soudem a správním orgánem rozhodnout zvláštní senát v řízení podle zákona č. 131/2002 Sb. Ten může vyslovit, zda se v souvislosti s nárokem na zaplacení 735 000 000 Kč jedná o náhradu škody, o které je oprávněn rozhodovat soud, nebo zda se jedná o nárok vyplývající z veřejnoprávní smlouvy, o kterém rozhoduje správní orgán. Teprve poté, co by zvláštní senát vyslovil, že k rozhodnutí je příslušný správní orgán (a nikoli soud v řízení občanskoprávním), mohl by správní orgán za podmínek § 97 s. ř. s. podat kompetenční žalobu ve smyslu § 97 s. ř. s. s tím, že se domnívá, že by ve věci měl rozhodovat jiný ústřední správní orgán.

[50] Zbývá tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud má za to, že uplatněný nárok je nárokem soukromého práva, a není tu právní úprava, která by rozhodnutí o něm svěřila správnímu orgánu. Nemůže proto být vyvolán spor o to, zda jej má rozhodnout ten či onen správní orgán. Nejvyšší správní soud proto žalobu v části týkající se sporu o rozhodování ve věci nároku společnosti DPÚK a. s. o zaplacení 735 000 000 Kč, in eventum 188 453 017,72 Kč, odmítl pro svou nepříslušnost. Kompetenční žalobu v této věci by tak mohlo v budoucnu podat některé ze zúčastněných ministerstev jen v takovém případě, pokud by zvláštní senát v řízení podle zákona č. 131/2002 Sb. přiřkl příslušnost k rozhodování nikoli soudu v řízení ve věcech občanskoprávních, ale správnímu orgánu, přičemž správní orgán takto označený by měl za to, že věcně a místně příslušný je správní orgán jiný.

IV. 2 Vlastní argumentace soudu ke kompetenčnímu sporu

[51] Vlastním 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 společnost SCR Fassati s. r. o. uzavřela s Královéhradeckým krajem, společnost ČAS-SERVICE a. s. s Jihomoravským krajem a společnost DPÚK a. s. s Ústeckým krajem.

[52] Ve vztahu ke smlouvám uzavřeným v roce 2003 (společnosti DPÚK a. s. a ČAS-SERVICE a. s.) a v roce 2005 (SCR Fassati s. r. o.), tj. před účinností správního řádu, a z nich vyplývajících sporů o úhradu prokazatelných ztrát, vycházel soud z přechodného ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu (věta před středníkem), podle něhož se ustanoveními tohoto zákona řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Citovaná právní úprava svědčí pro výklad, že přechodné ustanovení vyjadřuje obvyklé obecné pravidlo, podle něhož se nová procesní úprava použije i na řízení zahájená před nabytím její účinnosti (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2011, čj. Komp 3/2010 - 27, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou publikována na www.nssoud.cz). Pro určení pravomoci orgánu oprávněného ve věci rozhodnout proto soud vycházel z ustanovení § 159 až § 170 správního řádu, obdobně jako u smluv uzavřených po nabytí účinnosti správního řádu. Kompetence správního orgánu rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv uzavřených před nabytím účinnosti správního řádu se tedy posoudí podle právní úpravy platné ke dni rozhodování sporu, zatímco hmotněprávní nároky z takové smlouvy bude nutné posuzovat podle dosavadních právních předpisů (§ 182 odst. 2 správního řádu; věta za středníkem). K identickým závěrům dospěl rovněž Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 926/2006, publikovaném pod č. 50/2009 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek (www.nsoud.cz).

[53] Obdobnou právní otázkou se nejnověji zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2011, čj. Komp 1/2011 - 69, v němž připomenul, že předmětnou právní otázkou se soudy v minulosti opakovaně zabývaly. Zvláštní senát pro řešení kompetenčních sporů v usnesení 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.

[54] Otázkou určení nadřízeného správního orgánu (konkrétně otázkou vzájemného vztahu odstavců 1 a 2 ustanovení § 178 správního řádu ve znění do 30. 6. 2009, tedy do novelizace provedené zákonem č. 7/2009 Sb.) 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.

[55] 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 věcnou povahu sporu. 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.

[56] 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.

[57] Nejvyšší správní soud nemohl žalobci přisvědčit.

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

[59] Ve všech věcech uzavřeli s kraji 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.

[60] Z ustálené rozhodovací praxe soudu přitom plyne, že pro vznik právních vztahů existujících před nabytím 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.

[61] 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.

[62] 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.

[63] 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 2003 a 2005 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.

[64] 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.

[65] 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.

[66] Ve vztahu k usnesením ze dne 13. 12. 2010, čj. MV-112865-2/ODK-2010 (SCR Fassati s. r. o.), ze dne 18. 1. 2011, čj. MV-5001-2/ODK-2011 (ČAS–SERVICE a. s.)

a čj. MV-88784-32/ODK-2008 a MV-88769-27/ODK-2008 (DPÚK a. s.), 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. Usnesení tedy není třeba rušit, neboť nemohou založit překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu (v podrobnostech srov. posledně uvedený rozsudek).

[67] 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 27. září 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu