ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra** se sídlem Nám. Hrdinů 3, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy** se sídlem nábř. Ludvíka Svobody 12, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Ústecký kraj** se sídlem Velká Hradební 3118/48, zastoupený Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Řetězová 2, Děčín, **2) Středočeský kraj** se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, **3) Acta non verba, o. p. s.** se sídlem Pražská 1148, Praha 10, **4) MUDr. M. J.**, o žalobě na určení pravomoci mezi ústředními správními úřady podle ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.,

takto:

I. **Příslušné** rozhodnout o návrhu MUDr. M. J. proti Ústeckému kraji o stanovení povinnosti uzavřít smlouvu o závazku poskytování veřejné služby ve veřejné linkové dopravě **je** Ministerstvo vnitra.

II. **Příslušné** rozhodnout o podnětu Acta non verba, o. p. s. k přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv o závazku veřejné služby v dopravě s právními předpisy **je** Ministerstvo vnitra.

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

Odůvodnění:

I. Obsah žaloby Ministerstva vnitra

[1.] Ministerstvo vnitra v žalobě uvádí, že dne 21. 1. 2011 obdrželo na základě usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2010, čj. 23 Cdo 2987/2008, spis vedený o žalobě MUDr. M. J. (poznámka: právní nástupkyně S. J.) proti Ústeckému kraji o stanovení povinnosti uzavřít smlouvu o závazku poskytování veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Nejvyšší soud totiž dospěl k závěru, že uplatněný nárok spadá do závazků

spojených s veřejnými službami ve veřejné linkové dopravě a jde proto o spor dle závazku veřejné služby, k jehož řešení je podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, příslušný správní orgán. Proto postoupil věc Ministerstvu vnitra.

[2.] Dne 18. 3. 2011 obdrželo Ministerstvo vnitra podnět Acta non verba, o. p. s., označený jako „stížnost – podnět k prošetření zákonnosti ustanovení o obchodním tajemství v níže uvedených veřejnoprávních smlouvách". Těmito smlouvami jsou smlouvy o závazku veřejné služby ve vnitrostátní linkové osobní dopravě, uzavřených Středočeským krajem s jednotlivými dopravci. Podání tohoto podnětu následovalo po odmítnutí poskytnutí informací na základě žádosti Acta non verba, o. p. s. podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a to právě z důvodu obchodního tajemství. Tento podnět vyhodnotilo Ministerstvo vnitra jako podnět k přezkumu zákonnosti veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 165 správního řádu.

[3.] Oba uvedené návrhy postoupilo Ministerstvo vnitra žalovanému Ministerstvu dopravy; žalovaný však tyto věci vrátil k rozhodnutí Ministerstvu vnitra. Tím podle žalobce vznikl negativní kompetenční spor mezi žalobcem a žalovaným ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) a odst. 3 s. ř. s.

[4.] Argumentaci, podle níž k vyřízení popsaných věcí je příslušný žalovaný, zakládá žalobce na tom, že se v daném případě jednalo o právní nároky odvozené ze smluv o závazku veřejné služby uzavíraných od roku 2003 na základě tehdy platného ustanovení § 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), který uzavřel, 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.

[5.] Podle žalobce však došlo s účinností 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").

[6.] 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. 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.

[7.] 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.

[8.] 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.

[9.] 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, tzn. Ministerstvo dopravy.

II. Vyjádření žalovaného Ministerstva dopravy

[10.] Ministerstvo dopravy ve vyjádření k žalobě zastává názor, podle něhož je i v současné době věcně příslušné k projednání předmětných sporů ze smluv o závazku veřejné služby Ministerstvo vnitra. Uvedlo, že 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. Nařízení č. 1370/2007 prý umožňuje, aby bylo vydáno správní rozhodnutí, kterým bude dopravci uložena povinnost provozovat dopravu (účinností tohoto nařízení proto k relevantní změně právní úpravy nedošlo). Konečně, změna právní úpravy rozhodnutí o závazku veřejné služby nemůže představovat změnu věcné příslušnosti.

[11.] Žalovaný nejprve rekapituluje vývoj právní úpravy institutu závazku veřejné služby a odlišuje několik etap. Uvádí, 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 sp. zn. Konf 6/2008, 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.

[12.] 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 sp. zn. Konf 6/2008 a Konf 31/2007 lze proto 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, takže došlo toliko ke změně rozsahu tohoto omezení, jež ovšem připouští využití této možnosti i v některých případech, v nichž to dosud možné nebylo. Argumentaci žalobce založenou na přijetí nařízení č. 1370/2007 proto považuje žalovaný „*za účelovou záminku pro popření jeho příslušnosti*“.

[13.] 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 proto platné i v předmětném sporu.

[14.] 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“).

[15.] Žalovaný rovněž nesouhlasí s žalobcem v tom, že základním znakem subordinační veřejnoprávní smlouvy je možnost správního orgánu vydat namísto jejího uzavření rozhodnutí. Základním odlišujícím znakem tohoto typu smlouvy jsou totiž 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.

[16.] 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.

[17.] Výklad žalobce prý nesměřuje ani k naplnění požadavku na jednotnost a bezrozpornost právního řádu a nepřispívá k principu právní jistoty. Názor, podle něhož by uzavřená smlouva o závazku veřejné služby měla v některých případech povahu subordinační veřejnoprávní smlouvy, zatímco v ostatních případech by takovou povahu neměla, by totiž vedl k nedůvodnému vytváření dvou odlišných režimů smluv a k oslabení právní jistoty při řešení sporu z nich. 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.

[18.] Žalovaný dále uvedl, 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. 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.

[19.] 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.

[20.] Shodný názor lze dle žalovaného vyvozovat i z ustanovení § 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.

[21.] Argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. Komp 6/2009 - 35 č. 2021/2010 Sb. NSS považuje 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 vychází z toho, že ustanovení § 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).

[22.] 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.

[23.] Žalovaný rovněž 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 ustanovení § 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.

[24.] Žalovaný závěrem shrnul, 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. 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.

[25.] Podle žalovaného by 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.

[26.] Ze všech popsaných důvodů zastává Ministerstvo dopravy názor, že příslušné k rozhodnutí v obou případech je Ministerstvo vnitra.

III. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[27.] Žalobce označil jako osoby zúčastněné na řízení Ústecký kraj, Středočeský kraj, Acta non verba, o. p. s. a MUDr. M. J.; posledně dvě uvedené osoby se k žalobě nevyjádřily.

[28.] ***Ústecký kraj*** ve svém vyjádření zdůrazňuje, že v daném případě nejde o práva a povinnosti z již uzavřené smlouvy, nýbrž o povinnost takovou smlouvu uzavřít. Je proto sporné, zda vůbec existuje právní vztah vyplývající ze závazku veřejné služby. Pokud však bude přijat názor, že se jedná o spor veřejnoprávní povahy, je třeba vycházet z ustanovení § 133 odst. 1 správního řádu, které zakládá věcnou příslušnost Ministerstva vnitra. Popření působnosti Ministerstva vnitra v otázkách územní samosprávy bez výslovné zákonné opory by údajně vyvolal narušení právní jistoty územních samosprávných celků a ve svých důsledcích i neodůvodněný zásah do ústavně zaručeného práva na místní samosprávu. Navíc, ve prospěch žalobce svědčí rovněž postup dle ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu, podle něhož povede řízení ten správní orgán, u něhož jako prvního byla podána žádost anebo který z moci úřední učinil úkon jako první.

[29.] ***Středočeský kraj*** zastává názor, že předmětná žádost o informaci byla podána do veřejnoprávní smlouvy závazku veřejné dopravy a jelikož tato smlouva je subordinační veřejnoprávní smlouvou uzavíranou v samostatné působnosti kraje, je nadřízeným správním orgánem Ministerstvo vnitra. Uzavření smlouvy o závazku veřejné služby je výkonem samostatné působnosti kraje a podle § 165 odst. 5 správního řádu přezkoumává soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy správní orgán příslušný řešit spor z veřejnoprávní smlouvy, kterým je Ministerstvo vnitra.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV.a) Splnění procesních podmínek řízení

[30.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný. Podle ustanovení § 97 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou – mimo jiné - ústřední správní úřady navzájem. Podle ustanovení § 17 odst. 1 kompetenčního 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).

[31.] 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 povinnosti uzavřít smlouvu o poskytování veřejné služby a o souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy. Nejvyšší správní soud je proto k rozhodování příslušný podle ustanovení § 97 odst. 4 s. ř. s.

IV.b) Vlastní argumentace soudu ke kompetenčnímu sporu

[32.] Nejvyšší správní soud konstatuje, že mezi účastníky řízení není žádného sporu ohledně existence daného kompetenčního sporu, týkajícího se jednak stanovení povinnosti uzavřít smlouvu o závazku poskytování veřejné služby ve veřejné linkové dopravě a dále

přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv o závazku veřejné služby s právními předpisy.

[33.] V případě stanovení povinnosti uzavřít smlouvu o závazku poskytování veřejné služby ve veřejné linkové dopravě je totiž třeba vycházet z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2010, sp. zn. 23 Cdo 2987/2008, kterým tento soud ve věci řízení o návrhu MUDr. M. J. proti Ústeckému kraji o stanovení povinnosti uzavřít smlouvu rozhodl, že „*spory ze smluv o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě podle § 19 zák. č. 111/1994, o silniční dopravě, přísluší rozhodovat správnímu orgánu podle § 169 odst. 1 písm. d) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, tj. správnímu orgánu nadřízenému správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy a dále s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 1/2007 - 54 ze dne 31. 12. 2007, podle něhož je Ministerstvo vnitra nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti, a to bez ohledu na věcnou povahu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, dospěl k závěru, že ve věci uzavírání smluv o závazku veřejné služby v daném případě, neboť zvláštní zákon nestanoví něco jiného, je příslušné k rozhodnutí Ministerstvo vnitra a jemu se věc postupuje*.“

[34.] Ohledně stížnosti Acta non verba, o. p. s. se zdejší soud ztotožňuje s názorem obou účastníků řízení, že se s ohledem na jeho obsah jedná o podnět dle ustanovení § 165 správního řádu, jelikož požaduje přezkum všech smluv o závazku veřejné služby Středočeského kraje se zákonem.

[35.] Současně soud konstatuje, že obdobný spor, vedený mezi stejnými účastníky řízení, rozhodl dne 9. 8. 2011 pod č. j. Komp 1/2011-69 a protože v nyní projednávaném případě neshledal žádný rozumný důvod jakkoliv se odchýlit od zde vysloveného právního názoru, v plném rozsahu z něj v dalším vychází.

[36.] Jak je navíc 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.

[37.] 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.

[38.] S premisou, že uzavírání smluv o závazku veřejné služby podle ustanovení § 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 povahu takového řízení. 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.

[39.] 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 má 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.

[40.] Nejvyšší správní soud nicméně nemohl této argumentaci žalobce přisvědčit.

[41.] Především je třeba žalovanému 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. V obou případech smlouvy uzavřely (resp. v případě úspěšnosti návrhu právního předchůdce MUDr. J. by byl kraj povinen tyto smlouvy uzavřít) osoby, které by jinak mohly být účastníky správního řízení. Smlouvy o závazku veřejné služby byly (resp. by 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 se tedy nepochybně jedná o veřejnoprávní smlouvy subordinačního charakteru.

[42.] 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. 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.

[43.] Nabytím účinnosti nařízení č. 1370/2007 pak nepochybně nemohlo *eo ipso* dojít k transformaci dříve uzavřených veřejnoprávních smluv (resp. smluv, jejichž uzavření se právní předchůdce M. J. v roce 2005 soudně dožadoval) 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.

[44.] Skutečnost, že v okamžiku jejich uzavření (resp. podání návrhu na povinnost 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.

[45.] 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.

[46.] Soud dále ve shodě s rozsudkem sp. zn. Komp 1/2011 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. V tomto směru považuje soud za velmi přesnou právní argumentaci žalovaného, obsaženou v jeho vyjádření.

[47.] 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.

[48.] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v obou popsaných případech je příslušným k rozhodnutí Ministerstvo vnitra.

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

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

V Brně 14. září 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu