

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Marie Žiškové, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy,** se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, P. O. Box 9, 110 15 Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1. ČAS – SERVICE a. s.,** se sídlem Dobšická 2, 669 02 Znojmo, zastoupená Mgr. Michaelem Buchlovským, advokátem se sídlem Kopečná 11, 602 00 Brno, **2. M. M.**, **3. Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, 601 82 Brno, **4. Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, zastoupený JUDr. Karlem Muzikářem, LL. M., advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, 110 00 Praha 1, v řízení o kompetenční žalobě podle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve věci sporu o příslušnost vydat rozhodnutí o návrzích na zahájení sporného řízení ve sporu z veřejnoprávní smlouvy,

takto:

I. **Příslušné** rozhodnout ve věci sporu ze smlouvy o závazku veřejné služby mezi společností ČAS – SERVICE a. s. a Jihomoravským krajem **je Ministerstvo vnitra.**

II. **Příslušné** rozhodnout ve věci sporu ze smluv o závazku veřejné služby mezi M. M. a Ústeckým krajem **je Ministerstvo vnitra.**

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

Odůvodnění:

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 28. 7. 2011 se žalobce Ministerstvo vnitra proti žalovanému Ministerstvu dopravy domáhá rozhodnutí tvrzeného kompetenčního sporu vzniklého ve smyslu § 97 s. ř. s. mezi uvedenými správními orgány ve věci sporu o příslušnost vydat rozhodnutí o návrzích na zahájení sporného řízení ve sporu z veřejnoprávní smlouvy.

I.
Vymezení případu

[2] Dne 31. 3. 2006 podala společnost ČAS – SERVICE a. s. k Městskému soudu v Brně žalobu na zaplacení částky 2 495 961 Kč vyplývající ze smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě uzavřené s Jihomoravským krajem. Usnesením ze dne 28. 2. 2011, čj. 33 C 129/2006 - 144, městský soud řízení o žalobě zastavil (výrok I.) a rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Ministerstvu vnitra (výrok II.). Následně žalobce usnesením ze dne 11. 5. 2011, čj. MV-48738-3/ODK-2011, věc postoupil Ministerstvu dopravy podle § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, jako správnímu orgánu věcně příslušnému. Žalovaný nicméně poté přípisem ze dne 7. 6. 2011, čj. 46/2011-190-STSP/4, věc vrátil žalobci podle § 12 a § 178 odst. 1 správního řádu, neboť podle jeho názoru je k projednání sporu příslušný žalobce.

[3] M. M., jako zakladatel firmy BusMat plus, s. r. o., podal dne 29. 3. 2010 k Okresnímu soudu v Lounech žalobu na zaplacení 1 383 345,90 Kč, jež měla být společnosti BusMat plus s. r. o. uhrazena jako prokazatelná ztráta za ujeté kilometry v roce 2007 podle smlouvy u závazku veřejné služby na zajištění základní dopravní obslužnosti uzavřené s Ústeckým krajem. Okresní soud v Lounech, aniž by se zabýval otázkou aktivní věcné legitimace žalobce, usnesením ze dne 1. 7. 2010, čj. 25 C 385/2010 - 18, vyslovil svoji místní nepříslušnost a věc postoupil Okresnímu soudu v Ústí nad Labem. Ten poté usnesením ze dne 14. 2. 2011, čj. 30 C 563/2010 - 85, řízení o žalobě zastavil (výrok I.) a rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Ministerstvu vnitra (výrok III.). Následně Ministerstvo vnitra usnesením ze dne 17. 5. 2011, čj. MV-53479-2/ODK-2011, věc postoupilo Ministerstvu dopravy podle § 12 správního řádu jako správnímu orgánu věcně příslušnému. Žalovaný nicméně poté přípisem ze dne 7. 6. 2011, čj. 45/2011-190-STSP/4, věc vrátil žalobci podle § 12 a § 178 odst. 1 správního řádu, neboť podle jeho názoru je k projednání sporu příslušný žalobce.

[4] Po vrácení předmětných věcí žalobci byla dne 28. 7. 2011 podána kompetenční žaloba k Nejvyššímu správnímu soudu.

II.
Stručné shrnutí obsahu žaloby

[5] Žalobce v kompetenční žalobě uvádí, že ve shora popsaných případech vznikl negativní kompetenční spor mezi žalobcem a žalovaným ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[6] Podle jeho názoru je k vyřízení obou věcí příslušný žalovaný z následujících důvodů. Osoby zúčastněné na řízení č. 1 a 2 dovozují své právní nároky ze smluv o závazku veřejné služby uzavřených v letech 2003 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, publikovaném pod č. 1675/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz. 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.

[7] 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“).

[8] 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 (§ 161 správního řádu).

[9] 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, publikovaný pod č. 2021/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, podle 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.

[10] Subordinační povahu smluv není možno podle žalobce dovozovat z čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007, neboť je 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.

[11] 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.

[12] 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 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „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.

III.
Vyjádření žalovaného

[13] 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.) 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), (ii.) 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, a (iii.) změna právní úpravy rozhodnutí o závazku veřejné služby nemůže představovat změnu věcné příslušnosti.

[14] Žalovaný dále shrnul vývoj právní úpravy institutu závazku veřejné služby. Uvedl, že ani nařízení č. 1191/69 neumožňovalo uložení závazku veřejné služby rozhodnutím 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 ze dne 31. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82, 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.

[15] 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 čj. Konf 31/2007 - 82, 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, ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007 - 52, a ze dne 31. 10. 2008, čj. Komp 2/2007 - 30), jsou platné i v předmětném sporu.

[16] 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.

[17] 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.

[18] 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.

[19] Výklad žalobce podle 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.

[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 podle § 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 podle 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 čj. Komp 6/2009 - 35 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 současné 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 uzavřenými 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 čj. Komp 4/2006 - 103, čj. Komp 1/2007 - 54 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. Závěrem žalovaný poukázal na podrobný právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený k obdobné otázce v rozsudku ze dne 9. 8. 2011, čj. Komp 1/2011 - 69.

[28] Z popsaných důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že k rozhodnutí předmětných sporů ze závazků z veřejnoprávních smluv je příslušný žalobce.

IV.
Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[29] Osoba zúčastněná na řízení č. 4 ve svém vyjádření ke kompetenční žalobě zdůraznila, že v souladu s nedávným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2011, čj. Komp 1/2011 - 69, je k rozhodnutí věci příslušný žalobce.

[30] Dále uvedla, že předmětná smlouva uzavřená mezi ní a osobou zúčastněnou na řízení č. 2 v okamžiku uzavření naplňovala 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 znamenal, že nařízení č. 1370/2007 by 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 podle ustálené rozhodovací praxe třeba posuzovat podle právních předpisů platných a účinných v době, kdy byl předmětný právní úkon učiněn.

[31] Osoba zúčastněná na řízení konstatovala, že předmětná smlouva mezi ní a osobou zúčastněnou na řízení č. 2 vznikla v době účinnosti nařízení č. 1191/69, proto je třeba ji v souladu s názorem Ústavního soudu vyjádřeným v usnesení ze dne 4. 2. 1997, Pl. ÚS 21/96, považovat za subordinační veřejnoprávní smlouvu. Nárok, jehož se osoba zúčastněná na řízení ze smlouvy domáhá, vznikl podle jejího tvrzení v době účinnosti nařízení č. 11919/69, tedy v době, kdy smlouva byla i podle žalobce veřejnoprávní subordinační smlouvou.

[32] 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.

[33] I kdyby bylo třeba povahu smluv posuzovat v kontextu aplikace nařízení č. 1370/2007, bylo by nutné dané smlouvy 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 přesto dána příslušnost žalobce k rozhodování sporů z předmětných smluv, 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.

[34] 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 dána příslušnost žalobce posuzované věci, a to se zřetelem k § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

[35] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se k podané kompetenční žalobě ve stanovené lhůtě nevyjádřily.

V.

Kompetenční spor

V. a) Splnění procesních podmínek řízení

[36] 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 § 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 § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. obdobně např. shora zmiňovaný rozsudek čj. Komp 1/2007 - 54).

[37] 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.

[38] Postavení společnosti ČAS – SERVICE a. s., pana M. M., Jihomoravského a Ústeckého kraje coby osob zúčastněných na řízení je založeno ustanovením § 98 odst. 5 s. ř. s.

[39] Soud rozhodl o žalobě bez jednání. Žalobce s tímto postupem vyslovil explicitní souhlas, u žalovaného se má za to, že i on souhlas udělil (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

V. b) Vlastní argumentace soudu ke kompetenčnímu sporu

[40] Z předložené spisové dokumentace je zřejmé, že předmětem kompetenčního sporu je určení správního orgánu příslušného rozhodnout ve sporech ze smluv o závazcích veřejné služby ve veřejné linkové dopravě uzavřených v letech 2003 a 2007 podle § 19 zákona o silniční dopravě.

[41] Ve vztahu ke smlouvě uzavřené mezi osobou zúčastněnou na řízení č. 1 a č. 3 z roku 2003, tj. před účinností správního řádu, a z ní vyplývajícího sporu o úhradu prokazatelné ztráty za duben až červen 2003, 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, 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.

[42] Obdobnou právní otázkou se nejnověji zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2011, čj. Komp 1/2011 - 69, www.nssoud.cz, v němž připomenul, že předmětnou 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, publikovaném pod 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.

[43] Otázkou určení nadřízeného správního orgánu (konkrétně otázkou vzájemného vztahu odstavců 1 a 2 ustanovení § 178 správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2009, tedy do novelizace provedené zákonem č. 7/2009 Sb.), jež zvláštní senát v odkazovaném usnesení ponechal stranou své úvahy, se zabýval Nejvyšší správní soud ve shora zmiňovaných rozsudcích ze dne 22. 2. 2008, čj. Komp 4/2006 - 103, publikovaném pod č. 1555/2008 Sb. NSS, a ze dne 31. 12. 2007, čj. Komp 1/2007 - 54, publikovaném pod 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.

[44] K premise, že uzavírání smluv o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě spadá do samostatné působnosti krajů, Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. Komp 1/2007 - 54 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 čj. Komp 4/2006 - 103, resp. rozsudku ze dne 31. 10. 2008, čj. Komp 2/2007 - 30.

[45] Vědom si závěrů vyslovených v usnesení zvláštního senátu čj. Konf 31/2007 - 82, 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.

[46] Nejvyšší správní soud žalobci nepřisvědčil.

[47] 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.

[48] V obou věcech uzavřeli s Ústeckým, resp. Jihomoravským krajem 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.

[49] 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 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), 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.

[50] 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 tvrdil žalovaný, neposkytují sebemenší oporu ani přechodná ustanovení v čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1370/2007, příp. § 35 zákona o veřejných službách.

[51] 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 čj. Konf 31/2007 - 82. Osoby zúčastněné na řízení č. 1 a 2 přitom uplatňují u Jihomoravského, resp. Ústeckého kraje nároky, jež měly vzniknout ještě před účinností nařízení č. 1370/2007.

[52] 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 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 čj. Komp 1/2007 - 54.

[53] 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 čj. Konf 31/2007 - 82), 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.
[54] 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 čj. Konf 31/2007 - 82 i zvláštní senát.

[55] Ve vztahu k usnesením ze dne 11. 5. 2011, čj. MV-48738-3/ODK-2011, a ze dne 17. 5. 2011, čj. MV-53479-2/ODK-2011), 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 čj. Komp 4/2006 - 103, podle 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).

VI.
Náklady řízení

[56] Soud rozhodl dále o nákladech řízení, a to v souladu s § 101 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

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

V Brně 22. září 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu