

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **ČAS - SERVICE a.s.,** se sídlem Dobšická 2295/2, Znojmo, zast. Mgr. Michaelem Buchlovským, advokátem se sídlem Kopečná 11, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2012, č. j. MV-48738-34/ODK-2011, za účasti osoby zúčastěné na řízení: **Jihomoravský kraj,** se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2015, č. j. 10 A 108/2012 - 67,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2015, č. j. 10 A 108/2012 - 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) a osoba zúčastněná na řízení podaly kasační stížnosti proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo konstatováno, že rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 27. 4. 2012, č. j. MV-48738-34/ODK-2011, je nicotné.

[2] Ministerstvo vnitra svým rozhodnutím ze dne 27. 4. 2012 zamítlo stěžovatelův návrh, aby Jihomoravskému kraji byla uložena povinnost uhradit stěžovatelovi částku 2 495 961 Kč.

[3] V odůvodnění svého rozhodnutí Ministerstvo vnitra uvedlo, že stěžovatel podal dne 31. 3. 2006 u Městského soudu v Brně návrh ze dne 30. 3. 2006 na vydání platebního rozkazu proti 1) Jihomoravskému kraji a 2) České republice – Ministerstvu dopravy. V návrhu na vydání platebního rozkazu stěžovatel uvedl, že byl držitelem licence k provozování linkové osobní dopravy vnitrostátní formou veřejné linkové dopravy. Dále

poukázal na to, že uzavřel smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě ve smyslu § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Šlo o smlouvy, které se týkaly dubna až června 2003. Stěžovatel v návrhu na vydání platebního rozkazu uvedl, že tyto smlouvy v čl. II. odst. 3 nepočítaly s úhradou přiměřeného zisku, na který měl dle svých slov nárok na základě vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 50/1998 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné linkové osobní dopravě (dále jen „vyhláška č. 50/1998 Sb.“). Rovněž zde konstatoval, že do úhrady prokazatelné ztráty nebyla v rozporu s metodickým pokynem Ministerstva dopravy a spojů zahrnuta ztráta vznikající při najíždění tzv. přístavných, odstavných a přejezdových kilometrů (tzv. manipulačních kilometrů). Stěžovatel tak dle svých slov provozoval linkovou přepravu se ztrátou, protože sjednaná částka nepokryla ani jeho provozní náklady. Všechny čl. II. odst. 3 výše uvedených smluv považuje za neplatné pro rozpor se zákonem o silniční dopravě a s vyhláškou č. 50/1998 Sb., a jelikož jde o podstatnou náležitost smluv, považuje i celé smlouvy za neplatné. Uvedl rovněž, že fakticky provozoval činnost, která měla být předmětem závazku veřejné služby v silniční dopravě. Na základě této argumentace stěžovatel požadoval vydání bezdůvodného obohacení, které vzniklo plněním z neplatného právního úkonu, které vyčíslil částkou 2 495 961 Kč. Proti návrhu na vydání platebního rozkazu podal Jihomoravský kraj odpor.

[4] Svůj návrh stěžovatel vzal zpět vůči České republice – Ministerstvu dopravy. Městský soud v Brně proto v daném rozsahu řízení zastavil usnesením ze dne 23. 3. 2009, č. j. 33 C 129/2006 - 107. I ve zbylém rozsahu bylo řízení před Městským soudem v Brně zastaveno, a to usnesením ze dne 28. 2. 2011, č. j. 33 C 129/2006 - 144, kterým byla věc současně postoupena Ministerstvu vnitra. Městský soud v Brně totiž s odvoláním na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 23 Cdo 318/2009 - 135, dospěl k závěru, že nejde o spor vyplývající z občanskoprávního vztahu účastníků, jelikož právní vztah o závazku veřejné služby založený rozhodnutím dopravního úřadu je dle názoru městského soudu vztahem subordinačním, v němž subjekty nemají rovné postavení, ale projevuje se zde vrchnostenské postavení správního orgánu.

[5] Ministerstvo vnitra po předběžném posouzení postoupeného návrhu dospělo k závěru, že jde o návrh na zahájení sporného řízení, k jehož řešení není věcně příslušné, a proto jej usnesením ze dne 11. 5. 2011, č. j. MV-48738-3/ODK-2011, postoupilo Ministerstvu dopravy. Ministerstvo dopravy se však neztotožnilo s názorem Ministerstva vnitra a usnesením ze dne 22. 6. 2011, č. j. 46/2011-190-STSP/5, věc vrátilo zpět Ministerstvu vnitra.

[6] Následně Ministerstvo vnitra podalo kompetenční žalobu dle § 97 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v níž se domáhalo určení, zda je v dané věci příslušné vydat rozhodnutí Ministerstvo vnitra nebo Ministerstvo dopravy. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. Komp 5/2011 - 88 (dostupném z www.nssoud.cz stejně jako další zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), rozhodl, že příslušné k rozhodnutí daného sporu je Ministerstvo vnitra.

[7] Ministerstvo vnitra následně vydalo rozhodnutí ze dne 27. 4. 2012, č. j. MV-48738-34/ODK-2011, kterým rozhodlo spor z veřejnoprávní smlouvy tak, že

zamítlo stěžovatelův návrh, aby Jihomoravskému kraji byla uložena povinnost uhradit stěžovatelovi částku 2 495 961 Kč. Uvedené rozhodnutí bylo předmětem přezkumu ze strany městského soudu v řízení, z něhož vzešel nynější kasační stížností napadený rozsudek.

[8] Ministerstvo v uvedeném rozhodnutí ze dne 27. 4. 2012 uvedlo, že smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, na které stěžovatel poukazoval, byly uzavřeny v roce 2003 a týkaly se dubna až června tohoto roku. Zákon o silniční dopravě ve znění do 30. 4. 2004 svěřoval v § 19 odst. 1 a 3 uzavírání těchto smluv do působnosti krajského úřadu jako dopravního úřadu. Šlo o výkon tzv. přenesené působnosti, jak vyplývá z § 40c silničního zákona. Až následně od 1. 5. 2004 bylo uzavírání smluv o závazku veřejné služby v § 19 zákona o silniční dopravě svěřeno kraji. Ministerstvo vnitra pak dospělo k názoru, že v případě stěžovatelem uvedených smluv z roku 2003 vystupoval v pozici objednatele stát, za nějž jednal dopravní úřad, kterým byl Krajský úřad Jihomoravského kraje jednající v rámci tzv. přenesené působnosti. Dle Ministerstva vnitra je tak stěžovatelem vznesené nároky třeba považovat za nároky vůči státu, nikoli vůči Jihomoravskému kraji, vůči kterému návrh na zaplacení částky 2 495 961 Kč směřoval. Z tohoto důvodu Ministerstvo vnitra stěžovatelův návrh zamítlo. Současně ve svém rozhodnutí uvedlo důvody, proč dospělo k závěru, že čl. II. odst. 3 předmětných smluv nejsou rozporné se zákonem o silniční dopravě ani s vyhláškou č. 50/1998 Sb. Z těchto důvodů se neztotožnilo s námitkou neplatnosti smluv.

[9] Městský soud, který projednával žalobu proti uvedenému rozhodnutí Ministerstva vnitra, dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné, neboť Ministerstvo vnitra rozhodovalo o věci, která náleží do pravomoci soudu, a nikoli správního orgánu. Městský soud zdůraznil, že stěžovatel svůj nárok na zaplacení částky 2 495 961 Kč vymezoval jako nárok z bezdůvodného obohacení. Pravomoc správních orgánů posuzovat spory z veřejnoprávních smluv není dle městského soudu dána tehdy, pokud se návrh týká vydání bezdůvodného obohacení dle § 451 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění do 31. 12. 2013 (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“). Soud v takovém případě nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru by se měl žalobce domáhat sporné částky za použití prostředků správního řízení (k tomu městský soud odkázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 6. 2006, č. j. Konf 132/2005 - 7, publ. pod č. 955/2006 Sb. NSS, dostupné z www.nssoud.cz stejně jako další zde citovaná rozhodnutí zvláštního senátu). Je tak zřejmé, že vymezení pravomoci orgánu příslušného rozhodnout o sporu z veřejnoprávní smlouvy je zásadně dáno charakterem sporu a jeho skutkovým základem. Význam však ojediněle může mít i obsah podání, jímž je řízení zahájeno, a způsob formulace petitu (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 3. 2012, č. j. Konf 5/2012-11). Městský soud uvedl, že v projednávané věci se žalobce po Jihomoravském kraji domáhal jednoznačně vydání bezdůvodného obohacení, o čemž nemohl rozhodovat správní orgán.

[10] Městský soud proto ve výroku I. svého rozsudku deklaroval, že rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 27. 4. 2012, č. j. MV-48738-34/ODK-2011, je nicotné.

II. Obsah kasačních stížností

[11] Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedl, že městský soud svým rozsudkem do věci vnesl prvek nepředvídatelnosti a právní nejistoty. Kromě tohoto sporu stěžovatel podal i další žalobu, která byla koncipována stejným způsobem jen s tím rozdílem, že nynější věc se týkala 2. čtvrtletí roku 2003, kdežto druhá žaloba se týkala 1. čtvrtletí roku 2003. V této druhé věci již rozhodovaly civilní soudy, přičemž proti rozhodnutí odvolacího soudu směřovalo dovolání, o němž bylo rozhodnuto rozsudkem ze dne 1. 12. 2010, č. j. 23 Cdo 318/2009 - 135. Nejvyšší soud v tomto rozsudku konstatoval, že šlo o věc, která měla být řešena Ministerstvem vnitra.

[12] Městský soud tak dle stěžovatele posouvá celý případ na samotný počátek s možným výsledkem, že civilní soudy opět dospějí k závěru, že věc mají řešit správní orgány, nikoli civilní soudy.

[13] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a aby zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[14] Jihomoravský kraj jako osoba zúčastněná na řízení taktéž podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Jihomoravský kraj zrekapituloval průběh věci a poukázal na to, že stěžovatel se v jiném řízení domáhal obdobného nároku za jiné období (tj. za 1. čtvrtletí roku 2003; v nynější věci jde o nárok za 2. čtvrtletí roku 2003). Krajský soud v Brně ve věci obdobného nároku za 1. čtvrtletí roku 2003 v rozsudku ze dne 7. 8. 2008, č. j. 27 Co 831/2006 - 103, považoval smlouvu o závazku veřejnoprávní služby za platnou. Nejvyšší soud, který rozhodoval o dovolání proti uvedenému rozsudku Krajského soudu v Brně, platnost smlouvy nezpochybnil, rozhodnutí Krajského soudu v Brně a Městského soudu v Brně zrušil z důvodu, že se jedná o spor z veřejnoprávní smlouvy a věc postoupil Ministerstvu vnitra. Stejně tak Nejvyšší správní soud v následném kompetenčním sporu mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. Komp 5/2011 - 88, určil, že k rozhodnutí sporu je příslušné Ministerstvo vnitra.

[15] Otázka místní příslušnosti je v dané věci kontinuálně řešena již devátým rokem. Současný názor městského soudu neodpovídá názoru ani Nejvyššího soudu (rozsudek č. j. 23 Cdo 318/2009 - 135), ani stanovisku Nejvyššího správního soudu (rozsudek č. j. Komp 5/2011 - 88), které neshledaly nedostatek pravomoci správních orgánů. Nejvyšší správní soud nedostatek jejich pravomoci neshledal, byť dle Jihomoravského kraje otázka pravomoci je základní otázkou podmínek řízení u kompetenční žaloby. I Jihomoravský kraj navrhl zrušení napadeného rozsudku městského soudu.

[16] Jihomoravský kraj považuje smlouvu o závazku veřejnoprávní služby za platnou, vychází přitom z rozhodnutí civilních soudů (usnesení Městského soudu v Brně č. j. 33 C 129/2006 - 144, rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 27 Co 831/2006 – 103). I když stěžovatel ve svém návrhu na uhrazení částky 2 495 961 Kč zmiňoval bezdůvodné obohacení, šlo o návrh odvíjející se od uzavřených smluv, a to smluv platných. Šlo tak o spor z veřejnoprávní smlouvy, k jehož projednání je příslušný správní orgán – Ministerstvo vnitra.

[17] Jihomoravský kraj navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[18] Ministerstvo vnitra jako žalovaný sdělilo, že se k podaným kasačním stížnostem nebude vyjadřovat. Poukázalo však na kroky, které učinilo při podání návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů“).

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že kasační stížnosti byly podány osobami k tomu oprávněnými, jsou podány včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel je v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem, za Jihomoravský kraj jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvod obou kasačních stížností odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

[20] Přímo ve vztahu k věci, v níž vydalo Ministerstvo vnitra své rozhodnutí ze dne 27. 4. 2012, č. j. MV-48738-34/ODK-2011, dospěl zvláštní senát dle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů k závěru, že příslušným k vydání rozhodnutí je správní orgán (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 6. 2016, č. j. Konf 9/2015 - 10). Uvedené rozhodnutí se tak vztahuje přímo k věci, kterou nyní posuzuje Nejvyšší správní soud.

[21] Zvláštní senát v uvedeném usnesení uvedl, že sporem z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů „*je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních, než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu již sama o sobě tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním, jednostranným jednáním veřejné moci, předpokládá vznik komplexního ‚souboru' vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva. Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, půjde i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla uzavřena, ať už platně nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn. že daný vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní smlouvou upraven). V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti práva soukromého nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody.*“

[22] Zvláštní senát dále upozornil, že „soubor“ práv a povinností, „*jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem resp. soustavou orgánů. Je tedy zásadně třeba vykládat v pochybnostech ustanovení o pravomocech rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní či naopak soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno jeden orgán.*“

[23] Zvláštní senát pak dospěl k závěru, že „*aby se v případě nároku tvrzeného společností ČAS – SERVICE a. s. jednalo o nárok, k rozhodnutí o němž by nebyly příslušné správní orgány rozhodující o sporech z veřejnoprávních smluv, muselo by z tvrzení žalobce vyplývat, že takový nárok nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami, například proto, že se jedná o soukromoprávní bezdůvodné obohacení podle § 451 a násl. občanského zákoníku z roku 1964. To však v projednávaném případě není splněno. Jak již bylo uvedeno, povaha plnění, které mělo být fakticky poskytováno žalobcem, je zjevně veřejnoprávní a mohlo být poskytováno na základě veřejnoprávní smlouvy, v daném případě veřejnoprávní smlouvy subordinační ve smyslu § 161 správního řádu*.“

[24] Citované části usnesení zvláštního senátu dávají odpověď na kasační námitky jak stěžovatele, tak Jihomoravského kraje. Ve vztahu ke kasační stížnosti Jihomoravského kraje pak Nejvyšší správní soud dodává, že posuzování, zda smlouva o závazku veřejné služby v silniční dopravě v nynější věci byla či nebyla platně uzavřena, jde nad rámec posuzování, zda bylo Ministerstvo vnitra příslušné rozhodnout o návrhu stěžovatele o návrhu na zaplacení částky 2 495 961 Kč. Podstatné je v daném ohledu, zda z *tvrzení* navrhovatele (zde stěžovatele) v návrhu, kterým se této částky domáhal, vyplývá, že nárok má či nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávní smlouvou. Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda šlo o smlouvu platně uzavřenou či nikoli. Ostatně ani městský soud se v napadeném rozsudku nezabýval otázkou, zda šlo o platnou smlouvu či nikoli.

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že Ministerstvo vnitra bylo příslušné k vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Rozsudek městského soudu, který dospěl k opačnému závěru, pro který rozhodnutí Ministerstva vnitra prohlásil nicotným, tedy spočívá na nesprávném právním posouzení.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné, proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[27] K návrhu stěžovatele, aby Nejvyšší správní soud zrušil i rozhodnutí žalovaného, lze poznamenat, že pro takový postup nebyly v nynější věci podmínky. Dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. může Nejvyšší správní soud zrušit společně s napadeným rozhodnutím krajského či městského soudu i rozhodnutí správního orgánu, což je však podmíněno tím, že v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zjistil, že pro takový postup byly podmínky. Právní závěry v napadeném rozsudku (hodnocení příslušnosti Ministerstva

vnitra k vydání žalobou napadeného rozhodnutí) a k nim se vážící kasační námitky neumožňovaly, aby Nejvyšší správní soud hodnotil jinou otázku než právě jen příslušnost k vydání rozhodnutí. O tom, zda má být rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušeno, bude možno rozhodnout až na základě posouzení žaloby podané u městského soudu, jejíž obsah směřuje k jiným otázkám než příslušnosti k vydání rozhodnutí. Posouzení takové žaloby bude předmětem dalšího řízení před městským soudem.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. července 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu