U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Romana Fialy, Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Pavla Pavlíka, JUDr. Pavla Simona a JUDr. Karla Šimky rozhodl o návrhu **Ministerstva vnitra**, se sídlem v Praze 4, náměstí Hrdinů 3, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Nejvyšším soudem** a dalších účastníků sporu vedeného u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 17 C 4/2004, o zaplacení 2 477 630 Kč: žalobkyně **ČAS - SERVICE a. s.**, IČO 46346716, se sídlem ve Znojmě, Dobšická 2295/2, a žalovaných **1) Jihomoravský kraj,** se sídlem v Brně, Žerotínovo nám. 3/5, **2) Česká republika - Ministerstvo dopravy,** se sídlem v Praze 1, Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12,

t a k t o :

P ř í s l u š n ý vydat rozhodnutí ve věci žaloby o zaplacení částky 2 477 630 Kč původně vedené u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 17 C 4/2004 **j e správní orgán.**

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 23. 3. 2015 se Ministerstvo vnitra domáhá, aby byl rozhodnut spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“) mezi ním a Nejvyšším soudem ve věci vedené pod sp. zn. 23 Cdo 318/2009 - 135, o zaplacení částky 2 477 630 Kč.

V návrhu navrhovatel uvedl, že žalobou podanou u Městského soudu v Brně dne 23. 12. 2003 se společnost ČAS – SERVICE a. s. domáhala proti Jihomoravskému kraji a České republice – Ministerstvu financí zaplacení částky 2 477 630 Kč z titulu plnění smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě ze dne 14. 4. 2003. Následně byla žaloba upřesněna v tom smyslu, že druhým žalovaným není Česká republika – Ministerstvo financí, ale Česká republika – Ministerstvo dopravy. Městský soud v Brně rozhodl o žalobě rozsudkem ze dne 22. 5. 2006, čj. 17 C 4/2004 - 56, který byl k odvolání změněn rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2008, čj. 27 Co 831/2006 - 103. Na základě podaného dovolání Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 1. 12. 2010, čj. 23 Cdo 318/2009 – 135, oba rozsudky zrušil, protože dospěl k závěru, že uplatněný nárok je nárokem plynoucím z veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi společností ČAS – SERVICE a. s. a Jihomoravským krajem, takže k rozhodnutí jsou

příslušné správní orgány, v tomto případě Ministerstvo vnitra. Současně Nejvyšší soud rozhodl o postoupení věci tomuto ministerstvu.

Usnesením ze dne 18. 1. 2011, čj. MV-2001-2/ODK-2011, postoupilo Ministerstvo vnitra věc Ministerstvu dopravy, neboť dospělo k závěru, že je v pravomoci tohoto ministerstva ve věci rozhodnout. Ministerstvo dopravy se s tímto názorem neztotožnilo a usnesením ze dne 15. 2. 2001, čj. 23-2011-190-STSP-5, vrátilo návrh Ministerstvu vnitra. Toto ministerstvo poté předložilo věc k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, který rozsudkem ze dne 27. 9. 2011, čj. Komp 2/2001 – 90, určil, že příslušné k rozhodnutí o návrhu společnosti ČAS – SERVICE a. s. je Ministerstvo vnitra, protože smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vyhodnotil jako subordinační veřejnoprávní smlouvu podle § 161 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Následně Ministerstvo vnitra vydalo dne 26. 4. 2012 rozhodnutí čj. MV-5001-36/ODK-2001, kterým zamítlo návrh společnosti ČAS - SERVICE a. s., aby jí byla zaplacena požadovaná částka. O žalobě podané proti tomuto rozhodnutí rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 1. 2015, čj. 10A 109/2012 – 96, tak, že napadené správní rozhodnutí je nicotné. V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že v původním návrhu byl nárok vymezen jako nárok z bezdůvodného obohacení a pravomoc správních orgánů posuzovat spory z veřejnoprávních smluv v takovém případě není dána. Přitom poukázal na to, že Městský soud v Brně nezohlednil judikaturu zvláštního senátu, především jeho usnesení ze dne 30. 6. 2006, čj. Konf 132/2005 - 7. Pravomoc Ministerstva vnitra nemohl založit ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, čj. Komp 2/2011 - 90, a to ze dvou důvodů. Ve výroku tohoto rozsudku bylo jednak stanoveno, že Ministerstvo vnitra je příslušné rozhodnout o sporu ze smlouvy o závazku veřejné služby, a nikoliv z titulu nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a jednak příslušnost správního orgánu musí být založena vždy zákonem a nelze ji založit soudním rozhodnutím. O otázce, zda určitá věc patří do pravomoci soudů nebo správních orgánů, je příslušný rozhodnout výlučně zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. Bylo proto povinností Ministerstva vnitra podat návrh zvláštnímu senátu.

Současná situace je taková, že na jedné straně existuje rozsudek ze dne 1. 12. 2010, čj. 23 Cdo 318/2009 - 135, ve kterém dospěl Nejvyšší soud k závěru, že se jedná o nárok plynoucí z veřejnoprávní smlouvy, o kterém jsou oprávněny rozhodnout správní orgány. S tímto koresponduje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, čj. Komp 2/2011 - 90. Na druhé straně existuje rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2015, čj. 10A 109/2012 - 96, jehož opačným právním názorem je Ministerstvo vnitra ve smyslu § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vázáno. Z tohoto důvodů vznikl záporný kompetenční spor mezi soudy a orgány moci výkonné ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb.

Ministerstvo vnitra se i nadále domnívá, že jeho postup byl správný a že je v dané věci příslušné rozhodnout. Jeho pravomoc byla určena primárně rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2010, čj. 23 Cdo 318/2009 – 135, a pak potvrzena i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, čj. Komp 2/2011 - 90. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku sice primárně řešil svoji příslušnost ve smyslu § 97 odst. 1 s. ř. s., ale nevznesl žádné pochybnosti, že by se mohlo jednat o spor, k jehož rozhodování jsou příslušné obecné soudy. Za této situace je pouze zvláštní senát oprávněn rozhodnout, zda je k vyřešení konkrétního sporu příslušný soud nebo správní orgán. Ministerstvo vnitra

proto s ohledem na výše uvedené, zejména s přihlédnutím k vázanosti právním názorem vyjádřeným v rozsudku Městského soudu v Praze, navrhlo, aby bylo vydáno usnesení, že příslušný rozhodnout o nároku společnosti ČAS - SERVICE a. s. na zaplacení částky 2 477 630 Kč, který byl uplatněn žalobou ze dne 22. 12. 2003, je soud v občanském soudním řízení a že rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2010, čj. 23 Cdo 318/2009 – 135, se ruší.

Podle obsahu předložených spisů se společnost ČAS - SERVICE a. s. žalobou podanou u Městského soudu v Brně dne 23. 12. 2003 domáhala proti Jihomoravskému kraji a České republice – Ministerstvu dopravy zaplacení částky 2 477 630 Kč. V žalobě společnost ČAS - SERVICE a. s. uvedla, že v I. čtvrtletí 2003 fakticky provozovala veřejnou linkovou osobní dopravu. K uzavření smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě s Jihomoravským krajem došlo až 14. 4. 2003. Protože podle žalobkyně je čl. II. odst. 3 smlouvy pro rozpor s kogentními ustanoveními zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, neplatný, má to za následek neplatnost celé smlouvy, neboť se jedná o její podstatnou náležitost. S ohledem na neplatnost smlouvy a na skutečnost, že žalobkyně provozovala fakticky činnost spočívající v zajišťování veřejné linkové osobní dopravy, vznikl jí nárok na vydání bezdůvodného obohacení plněním z neplatného právního úkonu. Městský soud v Brně o podané žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 22. 5. 2006, čj. 17 C 4/2004 – 56, který byl v odvolacím řízení změněn rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2008, čj. 27 Co 831/2006 – 103.

Na základě podaného dovolání Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 1. 12. 2010, čj. 23 Cdo 318/2009 – 135, oba rozsudky zrušil a řízení zastavil s tím, že po právní moci bude věc postoupena Ministerstvu vnitra. V odůvodnění rozsudku uvedl, že v daném případě nemají smluvní strany rovné postavení. Správní orgán autoritativním rozhodnutím jednostranně ukládá a může vymáhat povinnosti dopravce při zajištění závazku veřejné služby. Proto nejde o vztah vyplývající z občanskoprávních vztahů účastníků. K řešení sporů z veřejnoprávní smlouvy jsou podle správního řádu příslušné správní orgány, v tomto případě Ministerstvo vnitra. V rámci své argumentace odkázal Nejvyšší soud na judikaturu, a to Ústavního soudu (usnesení ze dne 25.11.1993, sp. zn. II. ÚS 75/93, a ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95, a nálezy ze dne 1. 12. 1998., sp. zn. I. ÚS 41/98, a ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. I. ÚS 229/98), Nejvyššího soudu (rozhodnutí ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 926/2006) a rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. (usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82).

Usnesením ze dne 18. 1. 2011, čj. MV-5001-2/ODK-2011, postoupilo Ministerstvo vnitra věc Ministerstvu dopravy, neboť dospělo k závěru, že toto ministerstvo je oprávněno ve věci rozhodnout. S tímto názorem se Ministerstvo dopravy neztotožnilo a usnesením ze dne 15. 2. 2011, čj. 23/2011-190-STSP/5, návrh vrátilo Ministerstvu vnitra se zdůvodněním, že předmětná smlouva je veřejnoprávní smlouvou podle § 161 správního řádu a Ministerstvo vnitra je jako nadřízený správní orgán krajských orgánů v řízení vedených v samostatné působnosti věcně příslušné k rozhodnutí tohoto sporu na základě § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Ministerstvo vnitra poté předložilo věc k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, který rozsudkem ze dne 27. 9. 2011, čj. Komp 2/2011 - 90, určil, že příslušné k rozhodnutí o žalobě společnosti ČAS - SERVICE a. s. je Ministerstvo vnitra proto, že smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vyhodnotil,

i přes změnu relevantní právní úpravy, jako subordinační veřejnoprávní smlouvu podle § 161 správního řádu.

Následně Ministerstvo vnitra vydalo rozhodnutí ze dne 26. 4. 2012, čj. MV-5001-36-ODK-2011, kterým návrh společnosti ČAS - SERVICE a. s. zamítlo. Proti tomuto rozhodnutí podala společnost ČAS - SERVICE a. s. žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 21. 1. 2015, čj. 10A 109/2012 – 96, rozhodl tak, že napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra je nicotné. V odůvodnění rozsudku Městský soud v Praze uvedl, že společnost ČAS - SERVICE a. s. v podané žalobě vymezila svůj nárok jako nárok z bezdůvodného obohacení a v takovém případě není dána pravomoc správních orgánů. Soud nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru se měla společnost ČAS - SERVICE a. s. domáhat sporné částky ve správním řízení. Podle názoru Městského soudu v Praze nemohl pravomoc Ministerstva vnitra založit ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, čj. Komp 2/2011 – 90. K takovému rozhodování je příslušný zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. Vázáno právním názorem vysloveným Městským soudem v Praze podalo Ministerstvo vnitra návrh zvláštnímu senátu, aby rozhodl kompetenční spor o pravomoc, jehož stranami jsou orgán moci výkonné a soud.

Zvláštní senát posoudil spornou otázku pravomoci následovně:

Nejvyšší soud, který rozhodoval o dovolání v předcházejícím soudním řízení, popřel pravomoc soudů rozhodovat o nároku uplatněném žalobou podanou společností ČAS - SERVICE a. s. v občanském soudním řízení, protože vycházel z toho, že se mezi účastníky jedná o vztah založený rozhodnutím dopravního úřadu o závazku veřejné služby, v němž smluvní stany nemají rovné postavení. Ministerstvo vnitra k popření své pravomoci odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze, který přezkoumával rozhodnutí Ministerstva vnitra o nároku uplatněném společností ČAS - SERVICE a. s., a dospěl k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nicotné, protože Ministerstvo vnitra nemělo pravomoc ve věci rozhodnout. Přitom Ministerstvo vnitra poukazuje na to, že je tímto rozsudkem Městského soudu v Praze vázáno. Zvláštní senát proto konstatuje, že se jedná o negativní kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán podle zákona č. 131/2002 Sb.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003 – 18, publikované pod č. 485/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Pro posouzení, jaký orgán má pravomoc rozhodovat ve věci požadavku společnosti ČAS – SERVICE, a. s. na zaplacení částky 2 477 630 Kč, je nutné identifikovat povahu a podstatu nároku, o němž uvedená společnost tvrdí, že jej má. Podle tvrzení této společnosti se jedná o nárok vzniklý jí v důsledku toho, že v rozhodném období (I. čtvrtletí 2003) ve veřejném zájmu fakticky provozovala veřejnou linkovou osobní dopravu způsobem, který je obvykle zajišťován na základě veřejnoprávní smlouvy. Podle tvrzení ČAS – SERVICE, a. s. a ostatních skutečností, jež vyšly doposud najevo, je povaha i podstata plnění poskytovaného uvedenou společností nepochybná. Je tedy nesporné, že uvedené plnění bylo fakticky poskytováno a že jeho poskytování se orgány veřejné moci věcně příslušné k zajišťování veřejné dopravy ve veřejném zájmu ani entity, jež byly těmito

orgány reprezentovány (Krajský úřad Jihomoravského kraje, Jihomoravský kraj, Ministerstvo dopravy, resp. Česká republika), nebránily a plnění poskytované společností ČAS – SERVICE, a. s. „konzumovaly“.

Z rozhodovací praxe zvláštního senátu vyplývá, že pravomoc orgánu k projednání a rozhodnutí věci musí být určena na základě obsahu podané žaloby, tj. na základě žalobních tvrzení a žalobního petitu. Soud nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru se měl žalobce domáhat svého nároku ve správním řízení (viz usnesení ze dne 30. 6. 2006, čj. Konf 132/2005 - 7). Obdobně byla formulována i právní věta ve vztahu k usnesení ze dne 28. 5. 2013, čj. Konf 67/2012 - 8: „*Řízení před civilními soudy i soudy ve správním soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční. Žalobce je pánem sporu (*dominus litis*) a záleží výhradně na něm, zda bude spor vůbec zahájen, jaké námitky budou v řízení uplatněny, vydání jakého rozhodnutí se bude domáhat, případně zda bude spor předčasně ukončen. Bylo tedy primárně na žalobkyni, aby zvolila, jaké formy ochrany se domáhá a čeho se v řízení dožaduje.*“ Podle usnesení ze dne 8. 3. 2012, čj. Konf 5/2012 - 11: „*Pravomoc správních orgánů posuzovat spory z veřejnoprávních smluv nebude dána výjimečně tehdy, pokud se žalobce domáhá po žalovaném vydání plnění z titulu bezdůvodného obohacení podle § 451 a násl. občanského zákoníku. Je-li podání podle svého označení i obsahu žalobou na vydání bezdůvodného obohacení, přísluší o něm rozhodovat soudu v občanském soudním řízení. 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*“.

Společnost ČAS – SERVICE, a. s. v žalobě ze dne 22. 12. 2003 doručeném Městskému soudu v Brně následující den tvrdila, že se plnění v částce 2 477 630 Kč domáhá za faktické plnění a že dodatečně uzavřená veřejnoprávní smlouva je neplatná.

Podle § 169 odst. 1 správního řádu rozhodují spory z veřejnoprávní smlouvy správní orgány taxativně v tomto ustanovení vyjmenované. „Sporem z veřejnoprávní smlouvy“ 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 tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním jednostranným jednáním veřejnoprávní entity, 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 bezdůvodné obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směšovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů. S tím ostatně počítá i § 170 správního řádu, podle kterého se při postupu podle části páté upravující veřejnoprávní smlouvy použijí přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních

jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení. Přiměřené použití občanského zákoníku je tak vyloučeno jen pro taxativně uvedené instituty, mezi nimiž ani bezdůvodné obohacení, ani náhrada škody nejsou uvedeny.

Uvedený výklad pojmu „sporů z veřejnoprávních smluv“ ostatně odpovídá i smyslu a účelu rozdělení pravomocí mezi orgány rozhodující v oblasti veřejného práva (zde správní orgány) a v oblasti práva soukromého (zde soudy rozhodující v občanském soudním řízení). „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 v pochybnostech vykládat 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.

Z výše uvedeného vyplývá, 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.

Zvláštní senát z uvedených důvodů vyslovil podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., že k rozhodnutí o věci je dána pravomoc správního orgánu, jež je založena ustanovením § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 tohoto zákona zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. V dané věci však nebylo důvodu žádné takové rozhodnutí rušit, neboť Ministerstvo vnitra jako strana kompetenčního sporu, která má pravomoc ve věci rozhodnout, žádné rozhodnutí, kterým by popřela svoji pravomoc o věci rozhodovat, nevydala.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány i soudy.

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

V Brně dne 25. února 2016

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně zvláštního senátu