

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **VETT, a. s.**, se sídlem Nad Opatovem 2140/2, Praha 11, zast. JUDr. Michalem Říhou, advokátem se sídlem Ke Klimentce 2186/15, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **město Česká Lípa,** se sídlem T. G. Masaryka 1, Česká Lípa, zast. JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2013, čj. KULK 17509/2013, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 9. 6. 2016, čj. 59 A 94/2014-155,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 9. 6. 2016, čj. 59 A 94/2014-155, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2013, čj. KULK 17509/2013, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti částku 19 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Michala Říhy, advokáta.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Návrhem ze dne 21. 10. 2010 se žalobkyně u žalovaného domáhala, aby osobě zúčastněné na řízení uložil povinnost zaplatit žalobkyni částku 7 771 195 Kč s příslušenstvím, a to na základě závazku z veřejné služby v městské autobusové dopravě. Žalovaný tento návrh podle § 141 odst. 7 správního řádu zamítl, neboť ze souvisejících rozhodnutí civilních soudů zjistil, že smlouva o závazku veřejné služby (dále též "ZVS") byla absolutně neplatná. Neztotožnil se s argumentací žalobkyně, podle které závazek veřejné služby fakticky vzniká právní mocí příslušné licence vydané dopravním úřadem; shodně se vyjádřil i zvláštní senát NSS v řízení Konf 33/2007. Žalovaný nezpochybnil, že k plnění vykazující charakter závazku veřejné služby mezi osobou zúčastněnou a žalobkyní došlo, avšak podle jeho názoru si žalobkyně vlastním počínáním přivodila riziko, že jí vykonávané služby nemusí být plně uhrazeny.

[2] Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla žalobou, kterou krajský soud rozsudkem zamítl a přisvědčil závěrům žalovaného. Žalovaný nepochybil, pokud vyhodnotil pro správní řízení veřejnoprávní smlouvu jako právní akt, který nebyl schopen mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou založit závazkový vztah; proto z této smlouvy nemohou plynout ani jakékoliv nároky. Základem závazku veřejné služby je smlouva mezi dopravním úřadem a dopravcem. Samotnou licencí, kterou žalobkyně nepochybně disponovala, nevzniká závazek veřejné služby. V projednávané věci proto žalobkyně poskytovala dopravní služby, aniž mezi ní a osobou zúčastněnou závazek veřejné služby vznikl.

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu obsáhlou kasační stížnost. V ní nejprve shrnuje spletitý procesní vývoj celé věci, upozorňuje na průtahy na straně žalovaného, dále zpochybňuje závěr krajského soudu o absolutní neplatnosti veřejnoprávní smlouvy. Žalovaný nebyl vázán závěry civilních soudů o neplatnosti veřejnoprávní smlouvy. V každém případě však byl povinen o nároku stěžovatelky ve sporném řízení podle § 141 správního řádu rozhodnout, neboť stěžovatelka považuje veřejnoprávní nároky ze smlouvy za nezpochybnitelné. V kasační stížnosti stěžovatelka namítá rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[4] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

[5] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření zdůraznila, že žalovaný se žádných průtahů nedopustil. Žalovaný řízení několikrát přerušil a vyčkával, jak civilní soudy posoudí otázku vzniku (platnosti) veřejnoprávní smlouvy. Podle usnesení NS ze dne 12. 1. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4410/2010, „*vychází-li žalovaný nárok ze skutkových tvrzení, že bylo poskytnuto plnění jinému, aniž by mezi účastníky existoval odpovídající smluvní vztah, a dovozuje-li se tak vznik závazkového vztahu z bezdůvodného obohacení, je dána pravomoc soudů v civilním řízení, nehledě na to, že v případě platně uzavřené smlouvy by byl povolán rozhodovat spor správní orgán*“. Osoba zúčastněná proto uzavírá, že nelze přiznat finanční plnění z veřejnoprávní smlouvy, pokud žádná veřejnoprávní smlouva platně nevznikla, resp. neexistuje.

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích

pokračování

jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom, že by napadený rozsudek trpěl vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost nemůže být dána tím, že stěžovatelka s argumentací krajského soudu nesouhlasí. Rozsáhlá a detailní polemika stěžovatelky s obsahem napadeného rozsudku osvědčuje jeho přezkoumatelnost.

[8] Krajský soud nicméně ve svém rozsudku dospěl k nesprávnému závěru, podle kterého z neplatné veřejnoprávní smlouvy nemohou plynout jakékoliv nároky. Nejvyšší správní soud již několikrát ve svých rozhodnutích upozornil na to, že některé důsledky vyplývající z plnění poskytnutého na základě neplatné smlouvy mohou ovlivnit právní sféru smluvních stran a správní orgán ani správní soud nemohou odmítnout se těmito důsledky zabývat pouze s odkazem na neplatnost (byť absolutní) smlouvy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 9 Afs 81/2010-180).

[9] Ke stejnému závěru dospěl i zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. V rozhodnutí ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, věc *ČAS – SERVICE,* vysvětlil, že 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* [...]". „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".*

[10] V nyní projednávané věci nebylo sporné, že stěžovatelka uplatnila nárok související s právními vztahy v oblasti veřejného práva. Žalovaný i krajský soud nezpochybnili, že plnění v podobě zajištění veřejné dopravy bylo fakticky poskytováno; tomuto poskytování se orgány veřejné moci věcně příslušné k zajišťování veřejné dopravy ve veřejném zájmu nebránily a plnění konzumovaly. V souladu s výše citovaným rozhodnutím zvláštního senátu tedy nelze návrh na vypořádání takto poskytovaného a

konzumovaného plnění poskytnutého v souvislosti s provozováním veřejné dopravy zamítnout pouze s jednoduchou argumentací, že nárok stěžovatelky není důvodný, neboť veřejnoprávní smlouva nebyla platně uzavřena.

[11] Žalovaný jakožto příslušný správní orgán je povinen v dané situaci posoudit, zda a v jakém rozsahu bylo poskytnuto plnění, které nelze v případě poskytnutí služby veřejné dopravy ve stejné podobě vrátit (viz výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 9 Afs 81/2010-180). V takovém případě přichází v úvahu pouze ohodnocení přijatého prospěchu peněžitou formou. Krajský soud tuto možnost s odkazem na neplatnost smlouvy zcela odmítl. Žalovaný sice připustil faktické poskytnutí plnění, odmítl však možnost navrácení finanční hodnoty těchto služeb na základě obecně formulovaných a nepodložených důvodů.

[12] Námitky stěžovatelky vytýkající žalovanému i krajskému soudu neposouzení nároků vyplývajících z poskytnutého a konzumovaného plnění jsou na základě výše uvedeného důvodné. Důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného byly dány již v řízení před krajským soudem, krajský soud by však nemohl v řízení ve správním soudnictví nahradit činnost žalovaného při posouzení rozsahu konzumovaného plnění a odpovídající náhrady, proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil nejen napadený rozsudek krajského soudu, ale dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[13] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení.

[14] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za tři úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení před podáním žaloby, podání žaloby, replika k vyjádření žalovaného; § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], a to v hodnotě 3100 Kč za každý úkon právní služby, celkem částku 9300 Kč. K tomu je třeba připočíst 3 × režijní paušál po 300 Kč, tj. 900 Kč. Celkem tedy činí náklady řízení před krajským soudem částku 10 200 Kč plus 3000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek.

[15] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení pouze odměna a náhrada hotových výdajů advokáta (stěžovatelka byla od placení soudního poplatku osvobozena). NSS přiznal stěžovatelce jeden úkon po 3100 Kč (podání kasační stížnosti) [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy činí náklady stěžovatelky v řízení před NSS částku 3400 Kč.

[16] Jelikož je zástupce plátcem DPH, NSS zvýšil odměnu advokáta o částku 2856 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 13 600 Kč (10 200 + 3400). Celkem je tedy

pokračování

povinen žalovaný zaplatit stěžovatelce částku 19 456 Kč (13 600 + 2856 + 3000). Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám advokáta do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[17] Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však krajský soud ani Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, neuložily.

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

V Brně dne 15. února 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu