

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **DPÚK a. s.**, IČ 25497961, se sídlem Lumiérů 181/41, Praha 5, zast. JUDr. Ilonou Vaněčkovou, advokátkou, se sídlem Na Pankráci 404/30, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2013, č. j. MV-88784-112/ODK-2008, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2017, č. j. 9 A 144/2013 - 103,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2017, č. j. 9 A 144/2013 - 103, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2013, č. j. MV-88784-112/ODK-2008, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 28.570 Kč k rukám její zástupkyně JUDr. Ilony Vaněčkové, advokátky, se sídlem Na Pankráci 404/30, Praha 4, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 6. 2013, č. j. MV-88784-112/ODK-2008, žalovaný podle § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítl návrh, aby Ústeckému kraji, coby

odpůrci, uložil povinnost zaplatit žalobkyni, coby navrhovatelce, vyrovnání prokazatelné ztráty vzniklé provozováním veřejné linkové osobní dopravy v měsících leden 2006 až květen 2006 ve výši 68.101.827 Kč spolu s úrokem z prodlení z částky 23.071.812,67 Kč ode dne 15. 6. 2006 do zaplacení a z částky 45.030.014,33 ode dne 13. 6. 2008 do zaplacení (I. výrok). Žalovaný žalobkyni ani Ústeckému kraji nepřiznal náhradu nákladů řízení (II. a III. výrok).

[2] V odůvodnění rozhodnutí žalovaný shrnul, že podle argumentace žalobkyně zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, vždy upravoval závazky veřejné služby obsahově odpovídající závazku veřejné služby podle čl. 1 odst. 5 a článku 2 nařízení Rady EHS č. 1191/69 ze dne 26. června 1969, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „předmětné nařízení“). Na tomto základě žalobkyně dovodila, že licence k provozování veřejné linkové dopravy na linky zahrnuté Ústeckým krajem do rozsahu základní dopravní obslužnosti představovala rozhodnutí o uložení závazku veřejné služby podle čl. 1 odst. 5 předmětného nařízení, a uvedla, že jí vznikl nárok na úhradu prokazatelné ztráty za celé období platnosti licencí.

[3] Žalovaný s odkazem na své rozhodnutí ze dne 2. 4. 2012, č. j. MV-88789-62/ODK-2008, konstatoval, že licence k provozování linkové osobní dopravy v českém právním řádu dopravci neukládá závazek veřejné služby ve smyslu předmětného nařízení, nárok žalobkyně proto nemohl považovat za nárok na vyrovnání finančních břemen spojených se závazkem veřejné služby podle jeho čl. 1 odst. 5 předmětného nařízení. Jak žalovaný blíže zdůvodnil, na základě licence neměl dopravce nárok na náhradu prokazatelné ztráty. Ten vznikal až uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby, což vyplývalo z § 19 odst. 1 a 3 ve spojení s § 19b odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě. Podle žalovaného přitom nešlo dovodit, že smlouva o závazku veřejné služby musela být uzavřena po celou dobu trvání licence. Na podporu svého názoru žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009 - 157, a na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2012, č. j. 7 Ca 292/2009 - 477.

[4] Žalovaný nepřisvědčil tvrzení, že nárok na úhradu prokazatelné ztráty žalobkyni bez dalšího vyplýval z § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě. Podmínkou takového nároku je sjednání smlouvy o závazku veřejné služby podle § 19 uvedeného zákona, jejíž součástí je konsensem dosažený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty na dobu trvání přepravních povinností. Ze zákona nevyplývá, že by byl kraj povinen hradit dopravci prokazatelnou ztrátu bez ohledu na to, zda spolu uzavřeli smlouvu o závazku veřejné služby. V této souvislosti žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012 - 53.

[5] Vzhledem k uvedeným závěrům se žalovaný zabýval otázkou, zda žalobkyní tvrzený nárok vyplýval ze smlouvy o závazku veřejné služby ze dne 30. 12. 2003, ve znění pozdějších dodatků.

[6] Žalovaný dovodil, že předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty podle § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě je povinnou součástí smlouvy o závazku veřejné služby.

Pokud smlouva uvedené ujednání neobsahovala, byla v rozporu se zákonem a kraji nevznikla povinnost hradit dopravci prokazatelnou ztrátu. Žalovaný nicméně připustil, že vznikla povinnost kraje vydat dopravci bezdůvodné obohacení nebo vzniklou škodu.

[7] Žalovaný shrnul, že „[v] *posuzovaném případě byla smlouva o závazku veřejné služby uzavřena dne 30. prosince 2003. Dodatkem č. 7, uzavřeným dne 21. dubna 2005, byla smlouva změněna pro roky 2005 a 2006. Dodatkem došlo především ke změně čl. VII smlouvy (ve znění pozdějších dodatků), jenž nově stanovil dobu trvání smlouvy v rozsahu uvedeném v příloze č. 1 dodatku na období od 1. ledna 2004 do 31. prosince 2006. Smlouva byla dále změněna ve svém čl. II tak, že pro období od 1. května 2005 do 31. prosince 2005 byl stanoven kilometrický rozsah závazku (základní dopravní obslužnosti), seznam linek a spojů (v rámci přílohy dodatku) a předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty (také v rámci přílohy dodatku). Pro rok 2006 smlouva neobsahovala konkrétní výši předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty ani konkrétní rozsah závazku. Dodatek pouze stanovil, že rozsah základní dopravní obslužnosti pro období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2006 bude odpovídat nejméně rozsahu linek a spojů uvedených v příloze č. 1 (tj. bude odpovídat nejméně rozsahu pro rok 2005) a že smlouva bude pro období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2006 upravena dodatkem, při jehož uzavírání budou smluvní strany vycházet z příslušného usnesení Zastupitelstva Ústeckého kraje souvisejícího se závazkem veřejné služby upraveného touto smlouvou a v souladu s příslušnými právními předpisy. Smlouva byla dále změněna dodatky č. 8 a 9, které se však netýkaly období po 1. lednu 2006. Pro období od 1. ledna 2006 mezi navrhovatelem a odpůrcem nedošlo k nalezení konsensu o obsahu dodatku pro rok 2006 a tento spor skončil podáním výpovědi smlouvy ze strany odpůrce.*“

[8] Na základě výše uvedeného dospěl žalovaný k závěru, že smlouva ve znění dodatku č. 7 mezi žalobkyní a Ústeckým krajem v rozporu s § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě nesplňovala jednu z povinných náležitostí, tj. ujednání o výši předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty. Důsledky této skutečnosti hodnotil podle právního stavu ke dni sjednání dodatku č. 7, tj. ke dni 21. 4. 2005. Vzhledem k tomu, že v této době neexistovala komplexní úprava veřejnoprávních smluv (správní řád z roku 2004 nabyl účinnosti až dne 1. 1. 2006), žalovaný s ohledem na § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, dospěl k závěru, že dodatek č. 7 smlouvy byl v určitých částech, které se vztahovaly na období ode dne 1. 1. 2006 do dne 31. 12. 2006, neplatný. Neplatnost se pro rozpor s § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě dotýkala části, v níž chyběl předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Podle žalovaného bylo neplatné také ujednání o rozsahu základní dopravní obslužnosti pro období ode dne 1. 1. 2006 do dne 31. 12. 2006. Neplatnost se však netýkala ujednání o celkové době trvání smlouvy do konce roku 2006, protože jeho podstatou nebylo sjednání konkrétního závazku veřejné služby pro rok 2006, ale obecné stanovení doby trvání smlouvy jako takové. Stejně tak nebylo neplatné ani ustanovení dodatku č. 7, které předpokládalo uzavření budoucího dodatku pro období roku 2006, neboť toto ustanovení bylo pouze právně nevynutitelnou deklarací smluvních stran o tom, že při uzavírání budoucího dodatku budou vycházet z příslušného usnesení Zastupitelstva Ústeckého kraje a z příslušných právních předpisů.

[9] Žalovaný proto uzavřel, že v důsledku neplatnosti ustanovení dodatku č. 7 týkajícího se odborného odhadu prokazatelné ztráty nárok žalobkyně neplynul z

veřejnoprávní smlouvy, a proto žalobkyni ve sporném řízení nemohl vyhovět. Odkázal ji však do občanského soudního řízení, přičemž poukázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 12. 2012, č. j. 29 Co 393/2009 - 527. Jakkoliv podle žalovaného dodatkem č. 7 došlo k platnému prodloužení doby trvání smlouvy do konce roku 2006, nedošlo k založení závazku veřejné služby pro rok 2006. Pojem „trvání smlouvy“ a „trvání závazku“ je totiž nutné rozlišovat. Proto ani není podstatné, zda právní vztah plynoucí ze smlouvy ve znění dodatku č. 7 skončil uplynutím výpovědní doby ke dni 30. 4. 2006 nebo až ke dni 31. 5. 2006.

[10] K námitkám ohledně neplatnosti výpovědi smlouvy žalovaný poukázal na své rozhodnutí ze dne 10. 8. 2009, č. j. MV-69481-68/ODK-2008, kterým již pravomocně zamítl návrh žalobkyně na určení neplatnosti výpovědi smlouvy.

[11] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 3. 2017, č. j. 9 A 144/2013 - 103, žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

[12] V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že žalobkyně sice namítala nedostatky zjištěného skutkového stavu a dokazování, ve skutečnosti však nebrojila proti tomu, že by si žalovaný neopatřil dostatečné podklady pro rozhodnutí, ale proti tomu, že z těchto podkladů nezjistil skutečnosti a nedovodil závěry, které by odpovídaly jejímu právnímu náhledu. Soud se proto primárně zabýval námitkami žalobkyně ohledně právního základu nároku, který uplatnila.

[13] Soud shrnul právní závěry žalobkyně a konstatoval, že se s nimi správní soudy již v minulosti vypořádaly. Ke vztahu mezi zákonem o silniční dopravě a předmětným nařízením připomněl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 - 130, přičemž vyložil, že Nejvyšší správní soud za autoritativní rozhodnutí členského státu ve smyslu uvedeného předmětného nařízení nepovažuje rozhodnutí o udělení licence k provozování veřejné linkové dopravy, které nemá se vznikem závazku veřejné služby nic společného. Na podporu svého názoru poukázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 1 As 97/2015 - 164. Na tomto základě Městský soud v Praze konstatoval, že závazek veřejné služby vzniká ze smlouvy, ovšem za podmínky, že dopravci byla udělena licence. V důsledku udělení licence je dopravce povinen dodržovat obecné povinnosti obsažené v § 18 zákona o silniční dopravě, avšak žádný závazek veřejné služby mu tímto uložen není.

[14] Městský soud v Praze se s ohledem na žalobní námitky zabýval nejen obsahem smlouvy ve znění jejího dodatku č. 7, ale zejména skutečnostmi, které uzavření tohoto dodatku provázely a týkaly se platnosti smlouvy. Podle soudu je v dané věci nesporné, že smlouva ze dne 30. 12. 2003 obsahovala závazek veřejné služby, podle něhož se žalobce jako dopravce zavázal provozovat linkovou osobní dopravu na linkách a spojích uvedených v příloze smlouvy, a Ústecký kraj se zavázal poskytovat zálohu na prokazatelnou ztrátu na základě předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty a hradit prokazatelnou ztrátu vzniklou z plnění tohoto závazku. Uvedené strany měnily a prodlužovaly dobu plnění závazku pro každý další rok. Dodatkem č. 7 strany prodloužily

smlouvu do konce roku 2006, přičemž si ujednaly, že smlouva bude v souvislosti se závazkem veřejné služby pro období ode dne 1. 1. 2006 do dne 31. 12. 2006 upravena dodatkem, při jehož uzavírání budou smluvní strany vycházet z usnesení Zastupitelstva Ústeckého kraje. Strany současně doplnily smlouvu tak, že podle čl. VII písm. b) rozsah základní obslužnosti pro období ode dne 1. 1. 2006 do dne 31. 12. 2006 bude odpovídat nejméně rozsahu linek a spojů uvedených v příloze č. 1 smlouvy. Odborný odhad prokazatelné ztráty tak byl stanoven jen na období ode dne 21. 1. 2005 do dne 31. 12. 2005 ve výši 119.386.920 Kč na kilometrický rozsah ve výši 7.422.482 km. Na základě uvedených ujednání žalobkyně Ústeckému kraji předložila návrh dodatku č. 10 a předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty ve výši 313.200.000 Kč, přičemž při jeho výpočtu zohlednila ty linky, které odpovídaly vymezení základní dopravní obslužnosti podle zákona o silniční dopravě. Rada Ústeckého kraje ovšem projednala a schválila vlastní návrh dodatku č. 10, o kterém také žalobkyni vyrozuměla. Vycházela přitom ze základního objemu dopravní obslužnosti ve výši 11.006.308 km a prokazatelné ztráty ve výši 180.571.616 Kč, přestože v příloze č. 1 návrhu dodatku smlouvy byla v rubrice „celková ztráta za období v Kč“ uvedena částka 275.267.763,08 Kč. Součástí návrhu nebyl předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2006, neboť proti jeho výši Ústecký kraj uplatnil výhrady a vyzval žalobkyni k předložení nového odborného odhadu, odpovídajícímu požadavkům kraje na nižší dopravní výkon. Na rozsahu základní dopravní obslužnosti kraje a způsobu stanovení předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty se však strany následně neshodly. Nový návrh dodatku č. 10 předložený žalobkyní Rada Ústeckého kraje odmítla a zaslala žalobkyni dne 31. 1. 2006 výpověď smlouvy. Městský soud v Praze připomněl, že mezi stranami bylo sporné, zda došlo k doručení výpovědi dne 31. 1. 2006, nebo dne 6. 2. 2006, nikoliv však, že výpověď byla doručena.

[15] Soud v této souvislosti uvedl, že žalovaný již v minulosti zamítl návrh žalobkyně na určení neplatnosti výpovědi smlouvy. Toto rozhodnutí potvrdil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 11. 12. 2012, č. j. 7 Ca 292/2009 - 477, respektive i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 - 130. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dovodil, že kraj nemůže akceptovat pro něj nevýhodný či likvidační odhad, neboť by následně ani nebyl s to dodržet své závazky. V uvedené souvislosti přisvědčil, že Ústecký kraj byl oprávněn odmítnout žalobkyní vypracovaný předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Povinnost podepsat smlouvu či její dodatek kraji neplynula ani z § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Nejvyšší správní soud také vysvětlil, že žalobkyně zaměňuje obecnou povinnost kraje zajistit základní dopravní obslužnost svého území prostřednictvím smlouvy o závazku veřejné služby s konkrétní, avšak neexistující povinností Ústeckého kraje podepsat smlouvu či její dodatek právě se žalobkyní.

[16] Závěry Nejvyššího správního soudu Městský soud v Praze interpretoval tak, že strany se ohledně obsahu veřejnoprávní smlouvy sice nemohou dohodnout zcela svobodně, nicméně v rámci daných zákonných kritérií to možné je. Nelze vycházet z toho, že výpočet odhadu prokazatelné ztráty provedený žalobkyní je jediný možný; může existovat dopravce, který nabídne odhad nižší. V době výpovědi proto smlouva neobsahovala povinnou náležitost podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, tj. oběma stranami akceptovaný odhad prokazatelné ztráty.

[17] Městský soud v Praze však nepřisvědčil názoru žalovaného, že dodatek č. 7 smlouvy nestanovil rozsah dopravní obslužnosti pro rok 2006. Rozsah závazku veřejné služby pro rok 2006 lze dovodit z čl. VII písm. b) dodatku č. 7, který odkazuje na přílohu č. 1 smlouvy ve znění dodatku č. 1 smlouvy. Tím se však nemění nic na správnosti ostatních závěrů žalovaného, neboť i v případě, že žalobce plnil z takto částečně sjednaného plnění, závazek veřejné služby nevznikl ve svém celku z platné smlouvy, která by obsahovala všechny zákonem požadované náležitosti. Proto nevznikl žalobkyni nárok na úhradu prokazatelné ztráty. Věc je podle soudu nezbytné zkoumat s ohledem na skutečnost, že kraj je oprávněn rozhodovat o nakládání s veřejnými prostředky, a na závazek veřejné služby je třeba nahlížet v jeho celku a materiální podstatě. Ani tvrzení žalobkyně, že dodatek smlouvy č. 7 představuje smlouvu o smlouvě budoucí, podle Městského soudu v Praze nedokládá, že byl uzavřen v souladu s právními předpisy. I v takovém případě totiž strany měly odborný odhad prokazatelné ztráty teprve sjednat, což se ovšem nestalo. Na podporu svých závěrů soud poukázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 28 Cdo 778/2013 a dovodil, že žalovaný nepochybil, když platnost smlouvy ve znění dodatku č. 7 posuzoval podle právních předpisů účinných v době jeho vzniku. Pro nedostatek úpravy veřejnoprávních smluv v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění dřívějších předpisů, bylo na místě podpůrně aplikovat ustanovení soukromoprávních předpisů, tedy i § 39 občanského zákoníku vztahující se k absolutní neplatnosti právních úkonů. Námitka žalobkyně, že smlouva ve znění dodatku č. 7 trvala i po dni 1. 1. 2006, podle soudu nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobkyni z ní nevznikl nárok na úhradu prokazatelné ztráty v době jejího uzavření ani po dni 1. 1. 2006.

[18] S ohledem na skutečnost, že se Městský soud v Praze neztotožnil se shora uvedenými námitkami, neztotožnil se ani s námitkou ohledně nedostatečného zjištění skutkového stavu a neprovedení navržených důkazů. Žalovaný se s rozsahem provedeného dokazování náležitě vypořádal pod bodem 119 až 121 napadeného rozhodnutí, přičemž navržené důkazy byly vesměs zaměřené k obsahu, platnosti a výpovědi smlouvy a směřovaly k podpoře právních, nikoliv skutkových tvrzení žalobkyně. Stěžejní však bylo znění samotné smlouvy spolu s okolnostmi, které nasvědčovaly, že ke sjednání dodatku s předběžným odhadem prokazatelné ztráty pro období roku 2006 nedošlo. Městský soud v Praze v závěru poukázal na rozhodnutí zvláštního senátu pod sp. zn. Konf 10/2015 a dodal, že uvedené závěry nevylučují nárok žalobkyně na jiné plnění odpovídající nákladům na provozování dopravy, pokud takové plnění bylo zčásti hrazeno, a tedy přijímáno.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[19] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V ní nejprve shrnula okolnosti uzavření a trvání smlouvy o závazku veřejné služby mezi ní jako dopravcem a Ústeckým krajem ze dne 30. 12. 2003, jakož i dodatků, kterými tuto smlouvu strany prodlužovaly a upravovaly, a výpovědi ze strany Ústeckého kraje, kterou smlouvu ukončily.

[20] Stěžovatelka uvedla, že v období měsíců ledna a února 2006 i následujících tří měsíců výpovědní lhůty plnila závazky veřejné služby provozem linkové osobní dopravy zahrnuté do rozsahu základní dopravní obslužnosti, jehož vymezení nebylo pro rok 2006 zastupitelstvem Ústeckého kraje změněno. Ústecký kraj přitom v období měsíců leden až duben 2006 hradil stěžovatelce prokazatelnou ztrátu ve výši určené stěžovatelkou dle kogentních právních předpisů. Neučinil tak až za měsíc květen 2006, protože se nesprávně domníval, že výpovědní lhůta skončila již dne 30. 4. 2006, a nikoliv dne 31. 5. 2006. Podle stěžovatelky strany plněním smlouvy v rámci období měsíců leden až duben 2006 uznaly i rozsah dopravní obslužnosti, na který se plnění smlouvy vztahovalo. Z uvedeného stěžovatelka dovodila, že Ústecký kraj v období měsíců leden až duben 2006 uznával existenci závazků veřejné služby a jeho argumentace údajnou neplatností smlouvy byla zjevně toliko účelová.

[21] Stěžovatelka namítla, že smlouva o závazku veřejné služby nebyla po předmětné období roku 2006 v rozporu s § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě, neboť splnila svoji zákonnou povinnost a předložila předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty na rok 2006, který plně v souladu s čl. VII písm. e) dodatku č. 7 smlouvy o závazku veřejné služby respektoval rozhodnutí zastupitelstva Ústeckého kraje o rozsahu dopravní obslužnosti. Takto předložený odhad se stal v souladu se zákonem součástí smlouvy, a to bez ohledu na to, že Ústecký kraj se stěžovatelkou odmítl uzavřít příslušný dodatek.

[22] Podle stěžovatelky nemůže být výše předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty vypočtená dopravcem podle příslušných kogentních ustanovení právních předpisů předmětem smluvního vyjednávání, jak uvedl Městský soud v Praze a žalovaný. Proto není třeba, aby ohledně předmětného odhadu existoval smluvní konsenzus. Takový požadavek by představoval právně nepřípustný formalismus, který odporuje zákonu o silniční dopravě i samotné povaze pojmu „odborný odhad“. Stěžovatelka přitom připomněla, že podle nařízení vlády č. 493/2004 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a kterým se konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti, předběžný odborný odhad vypočte dopravce sám na základě výsledku provozování veřejné linkové dopravy v minulém roce. Podle stěžovatelky se Městský soud v Praze ani žalovaný s touto argumentací dostatečně nevypořádali a nepřihlédli k závěrům zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), na které stěžovatelka poukazovala. Zvláštní senát totiž striktně vyloučil možnost dohody stran smlouvy o závazku veřejné služby na výši prokazatelné ztráty, či jakékoliv její složky. Kraj však není pouhým pasivním příjemcem výsledku výpočtu odborného odhadu prokazatelné ztráty, protože je oprávněn podle § 19b odst. 4 zákona o silniční dopravě zaslat podnět dopravnímu úřadu ke kontrole daného výpočtu. Výsledek výpočtu stanoveného kogentní právní normou tedy může být podroben přezkoumání ve správním řízení, nemůže však být předmětem smluvní dohody. Ani s touto argumentací se však soud i žalovaný nevypořádal. Stěžovatelka uvedla, že závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 - 130, jsou v příkrém rozporu se závěry zvláštního senátu, na které již dříve poukazovala. Současně uvedla, že „[...] *Městským soudem dále odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu opírající se o jiný*

rozsudek Nejvyššího správního soudu, a to č. j. 1 As 26/2012 - 53 ze dne 18. 4. 2012, na danou věc nedopadá.“

[23] I kdyby se smlouva o závazku veřejné služby dostala do rozporu s právními předpisy v důsledku absence odborného odhadu prokazatelné ztráty, i pak by bylo podle stěžovatelky stále nutné shledat, že rozhodnutí žalovaného bylo nezákonné. V takovém případě bylo nutné postupovat podle § 167 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004 a podat návrh na zrušení smlouvy, což ovšem nikdo neučinil.

[24] Nadto, Městský soud v Praze a žalovaný v dané procesní situaci aplikovali § 39 občanského zákoníku, a to s odkazem na § 182 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Tento postup však podle stěžovatelky odporuje zákonu, neboť předmětná smlouva o závazku veřejné služby sice vznikla před účinností správního řádu z roku 2004, avšak plně v souladu s právními předpisy. K tvrzenému rozporu smlouvy se zákonem o silniční dopravě mělo dojít až v důsledku absence dodatku o předběžném odborném odhadu prokazatelné ztráty pro rok 2006, tedy nejdříve první den roku 2006, to znamená v první den účinnosti správního řádu z roku 2004. Předmětem sporného řízení před žalovaným bylo posouzení nároku na vyrovnání prokazatelné ztráty za období měsíců ledna až května 2006. Předmětem řízení tedy byly nároky vzniklé až po účinnosti správního řádu z roku 2004. Podle § 182 odst. 2 správního řádu z roku 2004 se dosavadní právní úprava může aplikovat toliko na nároky vzniklé před účinností tohoto zákona. Za dané situace bylo na místě aplikovat § 167 správního řádu z roku 2004 a nebylo tedy možné na věc použít občanský zákoník.

[25] Stěžovatelka dodala, že i kdyby bylo třeba aplikovat § 182 odst. 2 správního řádu z roku 2004 ve spojení s § 39 občanského zákoníku, i tak by bylo napadené rozhodnutí nezákonné. Smlouva o závazku veřejné služby totiž není úplatnou smlouvou a předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty nepředstavuje výši úplaty. Platí sice, že úhrada prokazatelné ztráty je omezena předběžným odhadem, dopravce však má nárok i na úhradu nepředvídatelných nákladů. Předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty tak podle stěžovatelky představuje toliko podklad pro rozhodování zastupitelstva kraje při stanovení předběžné rozpočtové výše mandatorních nákladů kraje spojených se zajišťováním základní dopravní obslužnosti v daném roce, a jeho absence proto nemohla způsobit absolutní neplatnost smlouvy. Ani v případě opačného závěru by se však nejednalo o nezhojitelný nedostatek smlouvy o závazku veřejné služby, neboť výše předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty objektivně vyplývá z výpočtu upraveného kogentními právními předpisy a z výsledků dosažených dopravcem při provozování veřejné linkové dopravy v předchozím roce.

[26] Vzhledem ke všem dovozeným závěrům stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[27] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla žádné nové skutečnosti způsobilé zvrátit názor vyjádřený v jeho rozhodnutí. Ztotožnil se proto s rozsudkem Městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[28] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom shledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[29] Kasační stížnost je důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že Městský soud v Praze založil nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť opomněl její argumentaci judikaturou zvláštního senátu. Přestože se soud k této argumentaci nevyjádřil výslovně, na str. 20 odůvodnění rozsudku vysvětlil, že závěry zvláštního senátu již dostatečně zohlednila judikatura Nejvyššího správního soudu, přičemž odkázal zejména na rozsudek ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 - 130, a ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 26/2012 - 53. K námitce, že naposledy citovaný rozsudek není v posuzované věci relevantní, neboť vychází ze zcela odlišného skutkového stavu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka namítané odlišnosti přeceňuje. Právní závěry předmětného rozsudku odpovídají stálé judikatuře připouštějící smluvní ujednání výše odborného odhadu prokazatelné ztráty. Závěrem, že jedna ze stran smlouvy nemůže vnutit druhé smluvní straně jednostranně stanovený odborný odhad prokazatelné ztráty, Městský soud v Praze zdůvodnil, že se odborný odhad prokazatelné ztráty předložený stěžovatelkou kraji nemohl stát součástí smlouvy, aniž ho kraj přijal. Úvahy soudu založené na citovaném rozhodnutí tedy nepřekračují tyto závěry, není možné je považovat za nedostatečně odůvodněné a (jak Nejvyšší správní soud přibližuje dále) lze je považovat i za věcně správné.

[31] Nejvyšší správní soud totiž souhlasí se závěrem žalovaného i Městského soudu v Praze, že předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty je zákonem požadovanou náležitostí smlouvy o závazku veřejné služby. Z pohledu kraje smlouva o závazku veřejné služby slouží k zajištění osobní dopravy na linkách zařazených do základní dopravní obslužnosti kraje, na nichž nelze předpokládat ziskovost provozu. Aby tedy byl provoz zachován, uzavírá kraj v souladu s § 19 a násl. zákona o silniční dopravě písemnou smlouvu s dopravcem, v níž se dopravce zavazuje zajišťovat linkovou osobní dopravu na vybraných spojích, za což se mu kraj zavazuje poskytnout plnění v podobě finanční kompenzace. Jak stanoví § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě, je plněním kraje dopravci kompenzace v podobě úhrady prokazatelné ztráty. Maximální uhraditelná výše prokazatelné ztráty je zákonem o silniční dopravě kogentně stanovena v § 19b odst. 3 ve spojení s nařízením č. 493/2004 Sb., a to vzorcem výpočtu prokazatelné ztráty zahrnujícím i přiměřený zisk. Zákon tedy nastavuje jednak maximální zákonnou výši plnění ze strany kraje, ale dále také stanoví, že výše plnění je v konkrétním případě omezena výší předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, který strany včlenily do smlouvy. Jakkoli zákon umožňuje uhradit i nepředvídatelnou prokazatelnou ztrátu převyšující odborný odhad, je zřejmé, že nejde o automatický mechanismus navýšení plnění ze strany kraje, protože dopravce by především tížilo břemeno tvrzení a břemeno důkazní ohledně prokázání, že vzniklá ztráta pro něj byla nepředvídatelná. Nejvyšší správní soud přitom již dříve dovodil, že uzavření

smlouvy automaticky nezbavuje dopravce podnikatelského rizika (srov. rozsudek ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012 - 53), jakkoli zvláštní senát připustil, že nepředvídatelná ztráta může pramenit i z neočekávaného vývoje trhů (srov. usnesení ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 6/2008 - 66). Z výše uvedeného je zřejmé, že odborný odhad prokazatelné ztráty není jen incidentní součástí smlouvy, plnící podkladovou roli pro sestavení krajského rozpočtu, nýbrž až na výjimky definitivně určuje maximální výši plnění, které kraj v závislosti na výsledku vyúčtování poskytne dopravci za zajištění linkové osobní dopravy na sjednaných linkách (srov. naposledy citované usnesení zvláštního senátu). Bez sjednání tohoto protiplnění ze strany kraje by smlouva postrádala pro dopravce jakýkoli ekonomický účel, neboť by ho pouze zavazovala k poskytnutí dle očekávání prodělečné služby bez odpovídajícího protiplnění. Na těchto závěrech nic nemění skutečnost, že dopravce má povinnost zajistit osobní dopravu na vymezených linkách už na základě jemu udělené licence, neboť držitelem této licence je dobrovolně a může kdykoli žádat o změnu rozsahu linek, kterých se licence týká. Po dobu trvání smlouvy naopak dopravce přichází o možnost dopravu na ztrátových linkách ukončit (srov. komplexní rozbor vztahu licence a smlouvy o závazku veřejné služby v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 - 130, mezi stejnými účastníky).

[32] Nejvyšší správní soud se nadto neztotožnil s námitkou, že konsenzus ohledně předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty nemusí být součástí smlouvy o závazku veřejné služby, respektive, že v posuzovaném případě bylo pro vznik závazku dostačující, že stěžovatelka předložila Ústeckému kraji předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2006 prostřednictvím návrhu dodatku č. 10, i když se na něm smluvní strany neshodly. Takovému výkladu podle Nejvyššího správního soudu odporovalo již samotné znění § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě, podle kterého byl předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty povinnou součástí smlouvy o závazku veřejné služby. Smlouva z povahy věci představuje konsenzus stran. Pokud by tedy zákonodárce nezamýšlel, aby byl předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty výsledkem konsenzu, nestanovil by, že je povinnou součástí smlouvy. Tomu rovněž nasvědčuje skutečnost, že výpočet odborného odhadu prokazatelné ztráty podle § 19b zákona o silniční dopravě a prováděcího nařízení vlády č. 493/2004 Sb. není postaven na vzorci, který by umožňoval toliko mechanické dosazení stanovených hodnot s jediným výsledkem. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015 - 99, jedná se o vzorec proměnných, závislých v určité míře na úvaze dopravce. Do stanovení předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty vstupuje vlastní podnikatelská úvaha dopravce, ovlivňující zejména určení přiměřeného zisku, a to až do maximální výše podle § 3 nařízení vlády č. 493/2004 Sb., popřípadě také optimalizace vlastních nákladů. Dopravci si tak ve výsledku mohou konkurovat nabídkami nižších předběžných odborných odhadů prokazatelné ztráty. Za takové situace je však zřejmé, že předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty nemůže být do smlouvy o závazku veřejné služby včleněn jen tím, že jej jedna ze stran předloží druhé. Ostatně, Nejvyšší správní soud v naposledy uvedeném rozsudku konstatoval, že kraj jako smluvní strana nemá možnost modifikovat výši odborného odhadu prokazatelné ztráty, nabídku odhadu však může přijmout nebo odmítnout. Kraj tedy nemůže vyloučit podnikatelskou úvahu dopravce, stejně tak ovšem ani dopravce nemůže vyloučit úvahu kraje. Tomuto závěru podle Nejvyššího správního soudu nikterak neodporují stěžovatelkou uvedená

usnesení zvláštního senátu. Stěžovatelka přehlédla, že zvláštní senát například v usnesení ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 6/2008 - 66, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 - 82, či ze dne 3. 12. 2008, č. j. Konf 33/2007- 65, posuzoval výhradně otázku kogentní úpravy stanovení výše plnění ze strany kraje. To bylo definováno v § 19b odst. 2 a 3 zákona o silniční dopravě jako úhrada prokazatelné ztráty až do výše předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, stanovené v souladu s nařízením vlády č. 493/2004 Sb. Od tohoto způsobu stanovení plnění kraje se není možné smluvně odchýlit, jak uvedl zvláštní senát (srov. např. usnesení zvláštního senátu ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 6/2008 - 66). Z toho Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 - 130, dovodil, že konkrétní výše plnění kraje není určována jednostranně, jakkoli je smluvní volnost stran omezená co do výše plnění z důvodu zajištění hospodárného nakládání s veřejnými prostředky a vyloučení zakázané státní podpory ve smyslu rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci Altmark ze dne 24. 7. 2003, zn. C-280/00.

[33] S ohledem na uvedené závěry Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému a Městskému soudu v Praze, že stěžovatelka toliko předložením předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty nedosáhla jeho včlenění do smlouvy o závazku veřejné služby v souladu s § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě. K takovému včlenění podle Nejvyššího správního soudu nemohlo dojít ani konkludentně, když Ústecký kraj stěžovatelce v období od ledna do dubna roku 2006 platil určitou částku, neboť i nadále zajišťovala dopravní obslužnost. Podle § 19 odst. 1 zákona o silniční dopravě totiž smluvní strany mohly uzavřít smlouvu o závazku veřejné služby toliko písemně. Totéž ostatně v období od ledna do dubna roku 2006, kdy Ústecký kraj platil stěžovatelce za zajištění dopravní obslužnosti, stanovil § 164 odst. 1 tehdy již účinného správního řádu z roku 2004. Ústecký kraj a stěžovatelka tak popsaným jednáním nemohly konkludentně uzavřít žádnou veřejnoprávní smlouvu. K námitce, že tvrzení Ústeckého kraje o neplatnosti smlouvy o závazku veřejné služby je s ohledem na jeho jednání v roce 2006 účelové, Nejvyšší správní soud konstatuje, že neplatnost podle § 39 občanského zákoníku z roku 1964 představuje objektivní kategorii, a je proto irelevantní, zda ji Ústecký kraj namítal účelově.

[34] Nejvyšší správní soud proto dovodil, že smlouva ve znění dodatku č. 7 pro období roku 2006 neobsahovala předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty, přičemž nepřisvědčil námitce, že Městský soud v Praze ani žalovaný tento tvrzený nedostatek neposoudili podle odpovídající právní úpravy. V tomto ohledu je zásadní, že smlouva o závazku veřejné služby má subordinační veřejnoprávní povahu (srov. např. usnesení zvláštního senátu ze dne 3. 12. 2008, č. j. Konf 33/2007 - 65), přičemž mezi účastníky řízení není sporu, že Ústecký kraj a stěžovatelka uzavřely smlouvu ve znění dodatku č. 7 pro období roku 2006 před účinností správního řádu z roku 2004. Podle § 182 odst. 2 správního řádu z roku 2004 „[u]*stanoveními tohoto zákona se řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů.*“ Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. 7. 2013, sp. zn. 28 Cdo 778/2013, „[z]*vážení, zdali smlouva odporuje zákonu či jej obchází (tedy je-li dán důvod neplatnosti ve smyslu § 39 obč. zák.), je pak třeba činit z pohledu právní úpravy účinné k okamžiku uzavření předmětné smlouvy.*“ Z výše uvedeného je zřejmé, že při posuzování otázky, jaké důsledky má absence ujednání Ústeckého kraje a stěžovatelky o předběžném odborném odhadu

prokazatelné ztráty ve smlouvě o závazku veřejné služby ve znění dodatku č. 7 pro období roku 2006, nelze aplikovat správní řádu z roku 2004. Pro určení použitelné právní úpravy je podstatný výlučně okamžik uzavření smlouvy, v daném případě tedy okamžik, kdy smluvní strany shodně projevily vůli podpisem dodatku č. 7 smlouvy. Žalovaný, respektive i Městský soud v Praze, tak při posuzování nastíněné otázky nebyli vázáni § 170 správního řádu z roku 2004 a byli povinni aplikovat § 39 občanského zákoníku z roku 1964, podle kterého byl neplatný takový právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporoval zákonu nebo jej obcházel anebo se příčil dobrým mravům. Nejvyšší správní soud již konstatoval, že předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty byl podle § 19b odst. 3 silničního zákona podstatnou náležitostí smlouvy o závazku veřejné služby; z důvodu jeho absence proto ve smyslu § 39 občanského zákoníku z roku 1964 nemohl ze smlouvy ve znění dodatku č. 7 vzniknout pro období roku 2006 závazek veřejné služby a Ústecký kraj nebyl povinen hradit stěžovatelce prokazatelnou ztrátu ve smyslu § 19b odst. 2 silničního zákona. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalovaný ani Městský soud v Praze nedovodili neplatnost smlouvy, kterou Ústecký kraj a stěžovatelka uzavřely v roce 2003, ani úplnou neplatnost dodatku č. 7 smlouvy. Konstatovali, že smluvní strany dodatkem č. 7 prodloužily smlouvu až do konce roku 2006, aniž by však pro období roku 2006, v důsledku absence podstatného ujednání, založily závazek veřejné služby (viz bod 181 žalovaného rozhodnutí a str. 20 - 22 rozsudku Městského soudu v Praze). Přestože tak mezi stranami existovala smlouva z roku 2003, závazek veřejné služby mezi nimi mohl vzniknout, jen pokud by výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty byl součástí jejich konsenzu o smlouvě o závazku veřejné služby právě pro rok 2006. Jak již totiž konstatoval Městský soud v Praze a jak vyplývalo i z § 5 ve spojení s § 2 až § 4 nařízení vlády č. 493/2004 Sb., výpočet výše předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty vychází z proměnných veličin, které je dopravce povinen dosadit na základě předchozích období jeho činnosti.

[35] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný, respektive Městský soud v Praze, nebyli oprávněni aplikovat ve věci § 39 občanského zákoníku z roku 1964, neboť Ústecký kraj a stěžovatelka se v dodatku č. 7 dohodly, že smlouvu pro rok 2006 ještě doplní dalším dodatkem. Smlouva ve znění dodatku č. 7 se tak podle stěžovatelky mohla dostat do rozporu se silničním zákonem teprve neuzavřením plánovaného dodatku, a to až první den roku 2006, tedy již za účinnosti § 170 správního řádu z roku 2004, který vylučoval aplikaci § 39 občanského zákoníku z roku 1964. Podle Nejvyššího správního soudu mohly smluvní strany uzavřením zamýšleného dodatku až do konce roku 2005 bez jakýchkoliv negativních následků konvalidovat vadu smlouvy ve znění dodatku č. 7, pokud by tak do ní včlenily předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Sama nevyužitá možnost konvalidovat smlouvu ve znění dodatku č. 7 uzavřením dalšího dodatku však nemá žádný vliv na okamžik, kdy byla smlouva pro období roku 2006 skutečně uzavřena. Přitom není důvod se domnívat, že smlouva nemohla být neplatná dříve, než měla podle smluvních stran vyvolávat právní účinky, tedy před začátkem roku 2006. Skutečnost, že se smluvní strany k uzavření dalšího dodatku pro období roku 2006 zavázaly v dodatku č. 7 smlouvy, může mít význam pro posouzení nároku stěžovatelky na vydání bezdůvodného obohacení či na náhradu škody, nikoliv však pro posouzení vzniku smlouvy o závazku veřejné služby pro období roku 2006. Stěžovatelka se podle Nejvyššího správního soudu rovněž mýlí, když tvrdí, že ve věci nebylo možné aplikovat § 39 občanského zákoníku

z roku 1964, neboť uplatnila nároky, které měly vzniknout za období leden až květen roku 2006, tedy za účinnosti správního řádu z roku 2004. Žalovaný i Městský soud v Praze totiž v prvé řadě posuzovali vznik závazku veřejné služby pro období roku 2006, bez kterého stěžovatelce ani nemohl nárok na úhradu prokazatelné ztráty vzniknout (čímž Nejvyšší správní soud nepředjímá, zda stěžovatelce v souvislosti se zajišťováním dopravní obslužnosti v daném období nevznikl jiný nárok).

[36] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že i kdyby se smlouva dostala do rozporu s právními předpisy, musel by o jejím zrušení rozhodnout příslušný správní orgán podle § 167 odst. 1 písm. c) a odst. 3 správního řádu z roku 2004, což se nestalo. Uvedené ustanovení totiž nikterak nevylučovalo oprávnění žalovaného posoudit otázku neplatnosti smlouvy o závazku veřejné služby ve znění dodatku č. 7 pro období roku 2006, jako předběžnou otázku podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004.

[37] Nejvyšší správní soud nicméně přihlédl ke skutečnosti, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí (na konci odstavce č. 178), poté co dovodil, že Ústecký kraj nebyl povinen uhradit stěžovatelce prokazatelnou ztrátu, uvedl, že „[v] *takovém případě se aktivuje jeho* [pozn. tj. Ústeckého kraje] *případná povinnost vydat získané bezdůvodné obohacení nebo uhradit dopravci vzniklou škodu* [...]“. V odstavci č. 183 odůvodnění žalovaný konstatoval, že „[...] *případné nároky vůči odpůrci* [pozn. tj. Ústeckému kraji] *může navrhovatel* [pozn. tj. stěžovatelka] *uplatňovat v civilním soudním řízení jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení, případně jako nárok na náhradu škody způsobené částečnou neplatností dodatku č. 7 (srov. § 42 občanského zákoníku). K posouzení důvodnosti takto případně požadovaného plnění však není příslušný správní orgán ve sporném řízení podle správního řádu, ale soud v občanském soudním řízení, jak vyplývá i z výše uvedených závěrů usnesení zvláštního senátu* [pozn. tj. usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 3. 2013, č. j. Konf 22/2012 - 9]. *Správní orgán v této souvislosti uvádí, že navrhovatel nyní posuzovaný nárok za období od ledna do května 2006 neuplatnil (netvrdil) jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení nebo náhrady škody, ale výslovně jako nárok na úhradu prokazatelné ztráty (případně vyrovnání finančního břemene) podle smlouvy o závazku veřejné služby z 30. prosince 2003, ve znění příslušných dodatků. Správní orgán proto takto uplatněný nárok meritorně posoudil a taktéž o něm meritorně rozhodl. Pokud by nárok byl uplatněn pouze jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení nebo náhrady škody, byl by správním orgánem bez věcného posouzení odložen v souladu s § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu. Pokud by navrhovatel nárok uplatňoval eventuálně jako nárok na vyrovnání prokazatelné ztráty nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení (na náhradu škody), pak by byl zčásti zamítnut podle § 141 odst. 7 správního řádu a z hlediska civilních nároků odmítnut podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu. Jak ovšem bylo řešeno, ve vztahu k posuzovanému nároku však navrhovatel uplatnil nárok jen jako nárok na vyrovnání prokazatelné ztráty.*“

[38] Nejvyšší správní soud si je vědom, že žalovanému v době jeho rozhodování nemohly být známy závěry, které zvláštní senát učinil až v usnesení ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 - 11. To však nic nemění na povinnosti Nejvyššího správního soudu aplikovat tyto závěry v nyní posuzované věci. Zvláštní senát dovodil, že „[s]*porem z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního*

ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody. Druhý z uvedených nároků však nelze směšovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem." V posuzované věci je podle Nejvyššího správního soudu třeba analogicky aplikovat rovněž závěry Nejvyššího soudu, který například v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, sp. zn. 25 Cdo 1934/2001, konstatoval, že „[j]*e-li žalobou uplatněn nárok na peněžité plnění, vycházející ze skutkového tvrzení, že na základě smlouvy o nájmu žalovaný užíval nebytové prostory a neposkytl za to žalobci smluvené protiplnění (nájemné), avšak podle názoru soudu je nájemní smlouva neplatná a jiný důvod užívání není tvrzen, není změnou skutkového stavu vymezeného v žalobě, posoudí-li soud nárok žalobce na zaplacení požadované částky podle hmotněprávních norem upravujících nárok na vydání plnění z bezdůvodného obohacení.*" V tomtéž rozsudku Nejvyšší soud rovněž uvedl, že „[u]*ž z toho důvodu, že otázka absolutní neplatnosti smlouvy je otázkou právní a nikoliv skutkovou, nemohlo v dané věci právní posouzení smlouvy jako neplatné znamenat změnu skutkového stavu vymezeného žalobou. Nešlo tedy o změnu žaloby, nýbrž pouze o jiný než žalobci uvedený právní důvod požadovaného plnění, jímž – jak již bylo uvedeno – soud není vázán. Kromě toho je třeba poukázat na dosavadní judikaturu, a to nejen zmiňovanou v dovolání, která jednoznačně dovozuje, že pokud soud rozhoduje o nároku na plnění na základě skutkových zjištění, umožňujících podřadit uplatněný nárok po právní stránce pod jinou hmotněprávní normu, než jak ji uvádí žalobce, je povinností soudu podle příslušných ustanovení věc posoudit a o nároku rozhodnout, a to bez ohledu na to, jaký právní důvod požadovaného plnění uvádí žalobce. Jestliže na základě zjištěného skutkového stavu lze žalobci přiznat plnění, kterého se domáhá, byť z jiného právního důvodu, než jak žalobce svůj nárok po právní stránce kvalifikoval, soud nemůže žalobu zamítnout, nýbrž musí žalobci plnění přiznat. Překročením návrhu a porušením dispoziční zásady řízení by bylo pouze přiznání jiného plnění, než které žalobce v žalobním petitu požadoval, nebo přiznání plnění na základě jiného skutkového stavu, než který byl tvrzen v žalobě a byl předmětem dokazování v soudním řízení.*"

[39] Z pohledu výše uvedených závěrů žalovaný, poté co dovodil, že stěžovatelce nevznikl nárok na úhradu prokazatelné ztráty, byl oprávněn (tedy i povinen) posoudit, zda její nárok nevyplývá z povinnosti vydat bezdůvodné obohacení, nebo z povinnosti nahradit způsobenou škodu; takové posouzení však žalovaný odmítl provést. Navzdory skutečnosti, že postupoval v souladu s dřívějšími závěry judikatury, tak žalovaný podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, neboť nesprávně posoudil rozsah své pravomoci a v důsledku toho zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí. K uvedené vadě rozhodnutí byl Městský soud v Praze povinen přihlédnout z úřední povinnosti již v žalobním řízení, a to podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73. Vzhledem k tomu, že tak Městský soud v Praze neučinil, zatížil i žalobní řízení jinou vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. byl přitom Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout k takové vadě z vlastní povinnosti.

IV. Závěr

[40] S ohledem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil nejen rozsudek Městského soudu v Praze, ale podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. také rozhodnutí žalovaného a věc mu ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu přitom není vázána na návrh stěžovatelky. Pokud by Nejvyšší správní soud nepostupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., Městskému soudu v Praze by nezbylo nic jiného, než aby v novém řízení zopakoval právní názor vyslovený již v tomto rozsudku, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, což by bylo nadbytečné a procesně neekonomické.

[41] Podle § 110 odst. 2 písm. a) a § 78 odst. 5 s. ř. s. je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu; v dalším řízení tak posoudí stěžovatelkou vznesený nárok z hlediska práva na vydání bezdůvodného obohacení, popřípadě z hlediska práva na náhradu škody.

[42] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Městského soudu v Praze i žalovaného, rozhodl podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení o žalobě. Stěžovatelka má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka nezaslala vyúčtování svých nákladů, soud proto vycházel z údajů založených ve spisové dokumentaci. Náklady řízení podle § 57 odst. 1 s. ř. s. tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, tj. celkem 8.000 Kč.

[43] Náklady řízení podle naposledy uvedeného ustanovení tvoří i odměna zástupkyně stěžovatelky, tj. advokátky. Nejvyšší správní soud stěžovatelce přiznal náhradu nákladů vynaložených na zastupování v řízení o žalobě a v řízení o kasační stížnosti, tj. za pět úkonů právní služby spočívajících v převzetí a přípravě zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (tj. 1 úkon), v podání žaloby, repliky a kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (tj. 3 úkony) a v účasti na jednání před Městským soudem v Praze, které nepřesáhlo dvě hodiny podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu (tj. 1 úkon).

[44] Podle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu se odměna zástupkyně skládá ze sazby mimosmluvní odměny ve výši 3.100 Kč a paušální náhrady výdajů ve výši 300 Kč, to vše za jeden úkon právní služby; tedy celkem 17.000 Kč. Nejvyšší správní soud z veřejně přístupného registru Ministerstva financí zjistil, že zástupkyně stěžovatelky je plátkyní daně z přidané hodnoty, jejíž příslušná částka odpovídající sazbě daně je podle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí nákladů řízení. Náhrada nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti spočívajících v odměně za zastupování stěžovatelky, včetně daně z přidané hodnoty, tak činí 20.570 Kč.

[45] Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. patří mezi náklady řízení rovněž hotové výdaje účastníků, tedy mimo jiné i náklady na cestovné. Nejvyšší správní soud však stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů cestovného na jednání u Městského soudu v Praze, kterého se zúčastnil člen dozorčí rady stěžovatelky i její zástupkyně. Sídlo soudu, u kterého jednání probíhalo, sídlo stěžovatelky i sídlo advokátní kanceláře její právní zástupkyně je v Praze. Nadto, účast člena dozorčí rady stěžovatelky při jednání nebyla nezbytná a stěžovatelka náhradu nákladů nevyúčtovala. Nejvyšší správní soud tak dovodil, že stěžovatelce náklady cestovného nevznikly.

[46] Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelky činí 28.570 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti částku v celkové výši 28.570 Kč k rukám její zástupkyně. Ke splnění této povinnosti stanovil soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 25. října 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu