

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 v právní věci žalobkyně: **ČAS SERVICE a.s.**, se sídlem Dobšická 2295/2, Znojmo, zast. Mgr. Michaelem Buchlovským, advokátem se sídlem Kopečná 987/11, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2012, č. j. MV-48738-34/ODK-2011, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2017, č. j. 10 A 108/2012 - 108,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

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

IV. Žalobkyni **se vrací** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce Mgr. Michaela Buchlovského, advokáta se sídlem Kopečná 987/11, Brno.

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně a Jihomoravský kraj (dále též „krajský úřad“ nebo „dopravní úřad“) postupně uzavřely tři smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě (dále jen „smlouvy“), na základě kterých měla žalobkyně na území Jihomoravského kraje zajišťovat dopravní obslužnost, tj. provozovat linkovou osobní dopravu. Smlouvy byly uzavírány zpětně takto: smlouva ze dne 29. 5. 2003 se vztahovala k období kalendářního měsíce dubna 2003, smlouva ze dne 1. 7. 2003 k období kalendářního měsíce května 2003 a smlouva ze dne 21. 7. 2003 byla uzavřena za období červen 2003. Dopravní úřad se zavázal hradit žalobkyni prokazatelné ztráty vyvolané provozováním této veřejné služby. Na základě tehdy platných a účinných právních předpisů, a to zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění v době rozhodné (dále jen „zákon o silniční dopravě“), a vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 50/1998 Sb., o

prokazatelné ztrátě ve veřejné linkové osobní dopravě, ve znění v době rozhodné (dále jen „vyhláška“), se žalobkyně domáhala proplacení částky odpovídající přiměřenému zisku, a také částky odpovídající ztrátě, která jí vznikla při najíždění tzv. přístavných, odstavných a přejezdových kilometrů, tj. tzv. manipulačních kilometrů. Ve smlouvách totiž tyto částky smluveny nebyly, respektive bylo ustanoveno, že bude uhrazena prokazatelná ztráta bez nákladů na přístavné, odstavné a přejezdové kilometry a bez přiměřeného zisku, což žalobkyně shledala jako nezákonné dle výše uvedených tehdy platných a účinných právních předpisů. Po spletitém vývoji tohoto sporu žalovaný zamítl návrh žalobkyně na uhrazení částky téměř 2,5 mil. Kč. Výše označeným rozsudkem pak městský soud zamítl žalobu proti tomuto rozhodnutí, neboť dle něj smlouvy nemohly *ex post* založit závazek veřejné služby.

II. Obsah kasační stížnosti

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Městský soud dle ní pochybil, pokud nevyhodnotil sporné smlouvy jako smlouvy o vzniku závazku veřejné služby, přičemž závazek veřejné služby byl v příslušných obdobích, za které byly smlouvy uzavírány, stěžovatelkou fakticky plněn, na čemž pozdější uzavření smluv nic nemění. Úmyslem obou smluvních stran bylo jejich vztah smluvně upravit, nikoliv jen dodatečné provést jakési vypořádání. Pozdější uzavření smluv jde navíc na vrub dopravního úřadu, který vědomě nechal stěžovatelku plnit závazek veřejné služby a vyvolal u ní očekávání, že záležitost bude smluvně upravena. Dotčené autobusové linky navíc musely být provozovány v režimu závazku veřejné služby, jinak by je žádný podnikatel v tržním prostředí pro jejich prodělečnost neprovozoval.

[3] Dle zákona o silniční dopravě a vyhlášky měla stěžovatelka – jako dopravce v rámci závazku veřejné služby – nárok na náhradu prokazatelné ztráty. Prokazatelnou ztrátu tvoří dvě položky, jednak oprávněné náklady, jednak přiměřený zisk (reálný výdělek dopravce). Těmto předpisům pak smlouvy odporují, neboť stěžovatelka byla zkrácena na nároku na přiměřený zisk a proplacení náhrad za tzv. manipulační kilometry. Při sjednávání smluv dopravní úřad neakceptoval žádné připomínky a návrhy stěžovatelky. Smlouvy mohla podepsat pouze v předloženém znění, jinak by jí dopravní úřad neproplatil žádné finanční náhrady. Nesprávný úřední postup dopravního úřadu nemůže zhoršit její postavení, tj. náhrady, které jí garantují citované právní předpisy. Stěžovatelka dále polemizuje s výkladem pojmu „přiměřený zisk“, který se dle ní musí pohybovat v plusových hodnotách, nikoliv být nulový, jak dovodil žalovaný. Dopravní úřad se o částku, která odpovídá přiměřenému zisku a náhradám za tzv. manipulační kilometry, na úkor stěžovatelky nejen bezdůvodně obohatil, ale též jiným dopravcům – jimž přiměřený zisk vyplatil – poskytl nedovolenou veřejnou podporu, přičemž také opomenul řešit otázku proplacení náhrad za tzv. manipulační kilometry. Ani městský soud nevěnoval této námitce náležitou pozornost. Otázka pasivní legitimace je pro stěžovatelku podružná. V tomto směru je připravena akceptovat jakékoli rozhodnutí. Je jí lhostejné, kdo jí zaplatí vzniklou újmu.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[4] Žalovaný se ztotožňuje s názorem městského soudu v tom, že námitky stěžovatelky, v důsledku kterých jí měla být přiznána žalovaná částka sestávající z náhrady

tzv. manipulačních kilometrů a přiměřeného zisku, jsou nedůvodné, a proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[5] Osoba zúčastněná na řízení odkazuje na svá dřívější vyjádření ve věci, přičemž se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti kterému je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud je v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem kasační stížnosti a důvody, pro které je podána. Před právním hodnocením stížnostních námitek je nutné předeslat, že zdejšímu soudu stěžovatelka již podala obsahově zcela totožnou kasační stížnost, která směřovala proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2017, č. j. 10 A 109/2012 - 112. Tento rozsudek se týkal shodné věci stěžovatelky s jediným rozdílem spočívajícím v období, za které byla smlouva uzavřena (šlo o období leden až březen 2003). V nyní podané kasační stížnosti stěžovatelka brojí proti rozsudku městského soudu, který posuzoval tytéž smlouvy uzavřené za období duben až červen 2003. Kasační soud při rozhodování této věci neshledal žádný důvod pro změnu právních závěrů obsažených v rozsudku ze dne 24. 11. 2017, č. j. 10 As 130/2017 - 56.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval otázce, zda stěžovatelka provozovala linkovou osobní dopravu v rámci závazku veřejné služby (**IV.A.**), pak se vypořádal s výtkou co do posouzení pasivní legitimace (**IV.B.**).

[9] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka dne 16. 3. 2000 požádala o udělení licence k provozování veřejné linkové osobní dopravy na jí specifikovaných linkách. Okresní úřad Znojmo, referát dopravy, jako tehdy příslušný dopravní úřad, jí rozhodnutím ze dne 25. 4. 2000, č. 62/2000, udělil licenci podle § 10 – 13 zákona o silniční dopravě se zahájením provozu linek od 28. 5. 2000. Licence byla udělena do 31. 5. 2005. Tato věc se přitom týká období od 1. 4. 2003 do 30. 6. 2003, v němž stěžovatelka zabezpečovala dopravní obslužnost na licencí vymezených linkách. Stěžovatelka a dopravní úřad uzavřely výše uvedené tři smlouvy pokrývající období od dubna do června 2003. Dopravní úřad se zavázal stěžovatelce hradit prokazatelnou ztrátu (viz čl. I bod 3 smluv). V čl. II bodu 3 předmětných smluv stěžovatelka za jednotlivé měsíce dotčeného období vyčíslila prokazatelnou ztrátu, a to úplné vlastní náklady za provoz dotčených linek a přiměřený zisk.

Období	Uplatněné vlastní náklady	Uplatněná výše přiměřeného zisku
od 1. 4. 2003 do 30. 4. 2003	26,07 Kč/km	2,89 Kč/km
od 1. 5. 2003 do 31. 5. 2003	26,22 Kč/km	2,89 Kč/km
od 1. 6. 2003 do 30. 6. 2003	26,29 Kč/km	2,89 Kč/km

[10] Dopravní úřad uznal stěžovatelkou vyčíslené vlastní náklady, nicméně ani v jednom z výše vypočtených období jí nepřiznal uplatněný přiměřený zisk. Uznaná výše nákladů je cenou přepravního výkonu, která slouží k vyčíslení prokazatelné ztráty za kilometry ujeté dle platného jízdního řádu (v příloze smlouvy). Dopravní úřad se zavázal stěžovatelce uhradit prokazatelnou ztrátu bez nákladů na přístavné, odstavné a přejezdové kilometry a bez přiměřeného zisku za celé smluvní období (viz čl. II bod 1 smluv). A právě neuznaný přiměřený zisk a neproplacené náklady za tzv. manipulační kilometry jsou předmětem tohoto sporu.

IV.A. *Následné uzavření smlouvy o závazku veřejné služby*

[11] Klíčovou otázkou této věci je, zda vznikl závazek veřejné služby prostřednictvím smluv, které stěžovatelka a dopravní úřad uzavíraly až následně, tj. po ukončení provozu linkové dopravy v měsících duben až červen 2003. Posouzení této otázky je nezbytné provést podle tehdy platných právních předpisů, na základě kterých se stěžovatelka svých nároků domáhá.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že nařízení Rady (EHS) č. 1191/69[1] (dále jen „nařízení“) rozeznávalo dva nástroje, jimiž je veřejná služba v dopravě zajišťována. Za prvé jde o „smlouvu na veřejné služby“, jako dvoustranný úkon mezi orgánem členského státu a příslušným dopravním podnikem (viz čl. 1 odst. 4 a čl. 14 nařízení). Za druhé se jednalo o „závazek veřejné služby“, který je dopravnímu podniku uložen rozhodnutím orgánu členského státu (čl. 1 odst. 5 a oddíl II až IV nařízení). Tyto nástroje nelze směšovat (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 16. 3. 2004, *Danske*, T-157/01[2]).

[13] Zákon o silniční dopravě znal pouze jeden nástroj zajištění veřejné služby v dopravě, a to smlouvu o závazku veřejné služby jako dvoustranný právní úkon mezi dopravcem a krajským (dopravním) úřadem. Ačkoliv název tohoto smluvního typu nasvědčuje smísení obou výše zmiňovaných nástrojů, obsahově mu bezpochyby odpovídá pouze smlouva na veřejné služby. Nástroj spočívající v jednostranném uložení závazku veřejné služby rozhodnutím dopravního nebo jiného úřadu zákon o silniční dopravě v rozhodné době neobsahoval. K jednostrannému uložení závazku veřejné služby tak mohlo dojít pouze přímo na základě citovaného nařízení, a to autoritativním rozhodnutím. Za toto rozhodnutí přitom rozhodně nelze považovat udělení licence (§ 10 a násl. zákona o silniční dopravě), a to kvůli níže uvedené nezávislosti licence na poskytování veřejných služeb (srovnej odlišnou situaci v rozsudku Soudního dvora EU ze dne 24. 7. 2002, *Altmark*, C-280/00[3]; a rovněž výklad zde učiněných závěrů v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 1 As 97/2015 - 164, věc *Dopravní podnik Ústeckého kraje*, bod 58).

[14] V obecné rovině je třeba rozlišovat mezi poskytováním služeb v osobní dopravě „na licenci“ a zajišťováním dopravní obslužnosti v rámci „závazku veřejné služby“. V prvním případě musel dopravce podat žádost o licenci (blíže viz § 10 – § 16 zákona o

[1] 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 (Úř. věst. L 156, 28.6.1969, s. 1 – 7).
[2] ECLI:EU:T:2004:76
[3] ECLI:EU:C:2003:415

silniční dopravě). Poskytování služeb v linkové osobní dopravě na licenci je *svobodným* rozhodnutím dopravce, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek stanovených v licenci provozovat linku osobní dopravy. Licence je pak zákonem koncipována jako povolení, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. Ve druhém případě bylo možné provozovat linkovou osobní dopravu v rámci závazku veřejné služby, který dopravce přijal ve veřejném zájmu a který by jinak pro jeho ekonomickou nevýhodnost nepřijal nebo by jej přijal pouze zčásti. Závazek veřejné služby sjednával s dopravcem stát a hradil dopravci prokazatelnou ztrátu vzniklou jeho plněním (§ 19 odst. 1 téhož zákona).

[15] Zákon o silniční dopravě upravoval závazek veřejné služby zcela nezávisle na licenci. Jeho vznik výslovně spojoval s písemnou smlouvou, kterou uzavírá krajský (dopravní) úřad s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje (viz § 19 odst. 3 zákona o silničním provozu). Rozdíl mezi poskytováním služeb v dopravě na základě licence a v rámci závazku veřejné služby potvrzovaly též § 12 odst. 2 (možnost vázat udělení licence na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) a § 19 odst. 4 téhož zákona (uzavře-li krajský úřad písemnou smlouvu o závazku veřejné služby s dopravcem, který nemá licenci, zahájí dopravní úřad řízení o udělení licence bez návrhu dopravce). Judikatura proto setrvale zastává názor, že samotným udělením licence automaticky nevzniká závazek veřejné služby, a tím pádem ani právo držitele licence (dopravce) na úhradu prokazatelné ztráty vzniklé provozováním ekonomicky nevýhodných linek (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009 - 157; ze dne 26. 7. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 - 753, č. 2906/2013 Sb. NSS, body 71 – 75; ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 As 19/2013 - 130, body 31 – 36; a již citovaný rozsudek č. j. 1 As 97/2015 - 164, bod 55 a násl., všechny ve věcech *Dopravního podniku Ústeckého kraje*).

[16] Podle § 19b odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu byl dopravní úřad povinen nahradit prokazatelnou ztrátu, která vznikla dopravci v důsledku zajišťování dopravní obslužnosti plněním závazků veřejné služby. Dle odst. 5 téhož ustanovení prováděcí předpis stanovil, jak se vymezuje prokazatelná ztráta. Vyhláška definovala prokazatelnou ztrátu ve veřejné linkové osobní dopravě jako rozdíl mezi součtem ekonomicky oprávněných nákladů a upraveného přiměřeného zisku a mezi dosaženými tržbami a výnosy (§ 1 vyhlášky). V § 2 pak vyhláška detailněji upravovala způsob výpočtu přiměřeného zisku.

[17] V posuzované věci stěžovatelka zabezpečovala dopravní obslužnost v období od 1. 4. 2003 do 30. 6. 2003. Licenci k provozu těchto linek obdržela již v dubnu 2000. Smlouvy o vzniku závazku veřejné služby byly uzavírány zpětně za jednotlivé měsíce duben, květen a červen 2003.

[18] Nejvyšší správní soud si je vědom, že na posuzování otázky *vzniku* sporných smluv a nároků z ní vzniklých před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tj. před 1. 1. 2006, nelze tento zákon vztáhnout (viz § 182 odst. 2 správního řádu; srov. též rozsudek ze dne 27. 9. 2011, č. j. Komp 2/2011 - 90, bod 52). Pro pořádek je však třeba připomenout alespoň elementární ustanovení, kterým správní řád kodifikuje veřejnoprávní smlouvu jako právní institut českého práva. Dle § 159 odst. 1 správního řádu je veřejnoprávní smlouvou *dvoustranný*

nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Již z jazykového výkladu tohoto ustanovení tedy jasně plyne, že veřejnoprávní smlouvy mohou na rozdíl od správních rozhodnutí mít pouze konstitutivní účinky (*ex nunc*), tj. nikoliv účinky deklaratorní (*ex tunc*). Stejný názor zastává i doktrína (viz např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář.* 5. vydání [online]. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 159; nebo též Vedral J. *Správní řád. Komentář*. II. vyd., BOVA POLYGON, Praha. 2006. s. 1248, přičemž zde autor připouští deklaratorní účinky veřejnoprávní smlouvy, nicméně smlouva by mohla vzniknout jen na základě výslovného zákonného zmocnění [§ 161 správního řádu] a mohla by být uzavřena jen v rámci řízení o určení vztahu [§ 142 téhož zákona]).

[19] V roce 2003 definoval závazek veřejné služby zákon o silniční dopravě, ve znění do 30. 4. 2004, v § 19 odst. 1 *jako závazek, který dopravce přijal ve veřejném zájmu a který by jinak pro jeho ekonomickou nevýhodnost nepřijal nebo by jej přijal pouze zčásti. Závazek veřejné služby sjednává s dopravcem stát a hradí dopravci prokazatelnou ztrátu vzniklou jeho plněním.* Dle § 19 odst. 3 citovaného zákona takový závazek *vzniká na základě písemné smlouvy uzavřené mezi dopravním úřadem* [...]. Podle § 19b odst. 2 téhož zákona *povinnou součástí smlouvy o závazku veřejné služby je dopravcem předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty za celé období, na které se závazek veřejné služby uzavírá.* Ze všech právě citovaných ustanovení zákona o silniční dopravě je nepochybné, že smlouvy o závazku veřejné služby nemohly vzniknout až po uskutečnění plnění jednou ze stran, jak tomu bylo v tomto případě. Závazek veřejné služby totiž vzniká až na základě písemné veřejnoprávní smlouvy, která však zpětně nemůže založit právní vztah. Nezbytnou náležitostí smlouvy je navíc předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Požadavku na transparentnost veřejné správy a důvěře v její činnost by rozhodně neprospělo, pokud by závazky veřejné služby vznikaly *ex post*, a pokud by následně v rámci těchto závazků byly hrazeny prokazatelné ztráty, které by nebyly předešlým odhadem nijak limitovány.

[20] Městský soud v napadeném rozsudku tedy správně konstatoval, že smlouvy o vzniku závazku veřejné služby se pojmově mohly vztahovat toliko k budoucnosti.

[21] S ohledem na výše uvedené nemohly smlouvy zpětně založit závazek veřejné služby. Stěžovatelka tedy v posuzovaném období zabezpečovala dopravní obslužnost jen a pouze na základě licence (povinnosti vyplývající z licence přitom nelze zaměňovat s rozhodnutím o závazku veřejné smlouvy; k tomu viz blíže bod [12] shora). Na tomto závěru nic nemění stěžovatelčino tvrzení, že jak stěžovatelka, tak i dopravní úřad zamýšlely provoz linek osobní dopravy upravit smlouvami o vzniku závazku veřejné služby, nebo to, že pozdější (dodatečné) uzavírání smluv má na svědomí dopravní úřad, který k těmto závazkům nepřistoupil odpovědně. Nelze vyhovět ani námitce, že stěžovatelka uzavřela pro ni nevýhodné smlouvy v nouzi, neboť se obávala, že jí nebude proplacena ani část jejích nákladů (část prokazatelné ztráty) za předchozí měsíce. Stěžovatelka je totiž podnikatelka, která si již při podání (dobrovolné) žádosti o udělení licence musela být vědoma toho, že stejně jako jakékoliv jiné podnikání nemůže být ani její činnost prosta ekonomických rizik (stejně ve vztahu k provozování závazku veřejné služby srov. rozsudek ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012-53, č. 2656/2012 Sb. NSS, věc *Autobusy KAVKA*, bod 42). Stěžovatelka mohla očekávat, že pokud se s dopravním úřadem na smlouvách neshodne do začátku příslušného období, v němž dopravní obslužnost

provozovala, pak se může stát, že s ní dopravní úřad smlouvu neuzavře vůbec, tj. nedosáhla by na proplacení ani jí vynaložených nákladů, ani tzv. přiměřeného zisku. Pokud chtěla stěžovatelka předejít vzniku sporů z těchto smluv plynoucích, měla jednání o smlouvách zahájit v dostatečném předstihu, tj. tak, aby smlouvu stihla podepsat do počátku posuzovaného období, nadto v situaci opakující se praxe uzavírání smluv zpětně. Stejně tak mohla požádat o změnu schváleného jízdního řádu (§ 17 zákona o silniční dopravě), nebo o zrušení licence, na základě které byla povinna autobusové linky provozovat.

[22] Proto je neoprávněný i stěžovatelčin nárok na vyplacení bezdůvodného obohacení. Není pravda, že by se dopravní úřad bezdůvodně obohatil o část prokazatelné ztráty (přiměřeného zisku a nákladů na tzv. manipulační kilometry), které se nyní stěžovatelka domáhá. Jelikož stěžovatelka neprovozovala linky v rámci závazku veřejné služby, nemohl jí vzniknout ani nárok na vyplacení jakékoliv prokazatelné ztráty, či náhrad za najetí tzv. manipulačních kilometrů. Takový nárok jí nemohl vzniknout ani z toho, že očekávala, že smlouvy o závazku veřejné služby budou uzavřeny včas.

[23] To však neznamená, že postup dopravního úřadu při uzavírání sporných smluv byl ideální. Nelze však usoudit, že by proto došlo ke zneužití postavení správního orgánu, porušení zákona, či k bezdůvodnému obohacení na úkor stěžovatelky. Stěžovatelka totiž žádný závazek veřejné služby neprovozovala. Smlouvy, ačkoliv stranami smlouvy označené jako smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě, jsou tedy nepojmenovanými smlouvami, jejímž účelem bylo stěžovatelce poskytnout „nějakou“ kompenzaci za provozování linek osobní dopravy v posuzovaném období. Takovou kompenzaci však nelze jakkoliv zaměňovat s úhradou prokazatelné ztráty dle § 19 a 19b zákona o silniční dopravě a prováděcí vyhlášky.

[24] Vzhledem k výše uvedeným závěrům je bezpředmětné, aby se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze připustit, aby se přiměřený zisk ve smyslu vyhlášky rovnal nule. Proto se podrobně nezabýval ani argumentací ohledně minimální výše přiměřeného zisku ve smyslu rozsudku ze dne 13. 7. 2016, č. j. 6 As 206/2015-99, a usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 - 82, č. 1675/2008 Sb. NSS. Pokud jde o stěžovatelkou předložené závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 5. 3. 2004, ve věci jejího podnětu, je třeba zdůraznit, že toto stanovisko není pro soud závazné; názory soudu a Veřejného ochránce práv se mohou lišit. Přesto však soud dodává, že Veřejný ochránce práv vůbec neřešil otázku, zda sporné smlouvy vůbec mohou mít charakter smlouvy o vzniku závazku veřejné služby.

[25] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že v tomto sporu nelze zjistit, zda byla jiným dopravcům v Jihomoravském kraji poskytnuta nedovolená veřejná podpora. Nynější věc se netýká ani veřejných podpor, ani vztahů jiných dopravců s dotčeným dopravním úřadem. Týká se jen a pouze otázky, zda stěžovatelka dopravu provozovala v rámci závazku veřejné služby, za kterou by jí náležela úhrada prokazatelné ztráty. Navíc na základě podkladů, které jsou založeny ve správním spisu, a podkladů, které dodala stěžovatelka, nelze ani usoudit, že by ostatním dopravcům měla být, na rozdíl od stěžovatelky, poskytnuta nějaká výhoda. Sama stěžovatelka ostatně v kasační stížnosti tvrdí, že dopravní úřad běžně uzavíral s dopravci smlouvy až zpětně, tj. stejně jako s ní.

IV.B. *Pasivní legitimace ve sporu z veřejnoprávní smlouvy*

[26] Stěžovatelka nepokládá otázku pasivní legitimace za důležitou, nicméně i s tímto závěrem městského soudu v kasační stížnosti zběžně polemizuje.

[27] Nejvyšší správní soud předesílá, že se nejedná o otázku pasivní legitimace v soudním řízení správním (zde je pasivně legitimován žalovaný), ale o pasivní legitimaci ve sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 141 správního řádu). Jde o to, zda je za plnění závazků veřejné služby odpovědný Jihomoravský kraj, nebo Česká republika, resp. o to, zda dopravní úřad uzavíral smlouvy v samostatné, nebo přenesené působnosti.

[28] S ohledem na výše uvedené závěry (nedůvodnost uplatněného nároku) není co do podstaty této věci podstatné, zda stěžovatelka měla požadovat zaplacení jí vyčíslené částky po Jihomoravském kraji, nebo po České republice. Její nárok totiž nevznikl ze závazků veřejné služby, ale z titulu jiných nepojmenovaných smluv. Soud však tuto otázku nemůže opominout.

[29] Jak žalovaný, tak městský soud dospěly k totožnému závěru, že nositelem hmotněprávních povinností ze sporných smluv je Česká republika, nikoliv Jihomoravský kraj (osoba zúčastněná na řízení), který stěžovatelka vedle České republiky původně žalovala. Městský soud zohlednil dobové změny zákona o silniční dopravě a pečlivě se vypořádal jak s námitkami, které stěžovatelka vznesla v předchozím řízení, tak s odkazy na judikaturu, kterou stěžovatelka argumentovala. Nejvyšší správní soud s jeho závěry souhlasí a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, přitom zdůrazňuje, že dle § 2 odst. 20 zákona o silničním provozu ve spojení s § 40c téhož zákona vykonával krajský úřad, jako dopravní úřad, své pravomoci v přenesené působnosti.

V. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

[32] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, nemohly jí vzniknout ani náklady ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Soud neshledal ani důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení odůvodňovaly. Proto rozhodl, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku.

[33] Výrokem IV. Nejvyšší správní soud vrací zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč na základě § 10 odst. 1, věty první, ve spojení s § 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Kasační stížnost byla v této věci podána opakovaně poté, kdy bylo

pokračování

předcházející rozhodnutí městského soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 10 A 108/2012 - 67, ke kasační stížnosti stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení Nejvyšším správním soudem zrušeno rozsudkem ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 25/2015 - 52. Třicetidenní lhůta k vrácení zaplaceného soudního poplatku vychází z § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

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

V Brně dne 21. června 2018

JUDr. Radan Malík
předseda senátu