



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV-107535-31/ODK-2015

Praha 14. prosince 2015

R O Z H O D N U T Í

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (dále též jako „správní orgán“), jako věcně příslušný správní orgán podle § 169 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), ve spojení s § 178 odst. 1 tohoto zákona a § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění (dále jen „zákon o krajích“), rozhodlo o návrhu společnosti Jindřichohradecké místní dráhy, a.s., IČ 62 50 98 70, se sídlem Nádražní 203/II, 377 01 Jindřichův Hradec (dále též „navrhovatel“), proti Jihočeskému kraji, IČ 70 89 06 50, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice (dále též jako „odpůrce“), na zaplacení částky 2.730.808,90 Kč s příslušenstvím,

t a k t o :

I. Podle § 141 odst. 7 správního řádu se návrh, aby *Jihočeskému kraji* byla uložena povinnost uhradit společnosti *Jindřichohradecké místní dráhy, a.s.* částku 2.730.808,90 Kč s příslušenstvím, z a m í t á .

II. Podle § 141 odst. 11 správního řádu, ve spojení s § 79 odst. 2 správního řádu, se *účastníkům řízení* n e p ř i z n á v á náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předmět řízení

1. Navrhovatel podal dne 16. července 2015 (doručeno dne 21. července 2015) k Ministerstvu vnitra svůj návrh (žalobu) na zahájení sporného řízení o plnění veřejnoprávní smlouvy dle § 141 odst. 1 správního řádu. Ministerstvo vnitra následně svým dopisem ze dne 11. srpna 2015, č. j. MV-107535-6/ODK-2015,



zaslalo účastníkům řízení vyrozumění o procesních úkonech ve věci a výzvu k předložení a navržení důkazů, a to nejpozději do 4. září 2015. Účastníci byli současně s ohledem na § 14 odst. 2 správního řádu vyrozuměni o oprávněných úředních osobách. S ohledem na složitost celé problematiky, která z věcného hlediska nespadá do jeho působnosti, zároveň Ministerstvo vnitra dospělo k názoru, že není reálné v celé věci rozhodnout do 60 dnů ode dne zahájení správního řízení podle § 71 odst. 3 správního řádu a požádalo proto ministra vnitra o přiměřené prodloužení lhůty. Ministr vnitra tomuto návrhu vyhověl a svým usnesením ze dne 13. srpna 2015, č. j. MV-107535-7/ODK-2015, prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci do 31. prosince 2015.

2. Dne 7. září 2015 obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření navrhovatele ze dne 4. září 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-10/ODK-2015) a dne 8. září rovněž vyjádření odpůrce ze dne 4. září 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-11/ODK-2015). Následně dopisy ze dne 13. října 2015 č. j. MV-107535-14/ODK-2015 a č. j. MV-107535-15/ODK-2015 byli účastníci řízení s odkazem na § 51 odst. 2 správního řádu vyrozuměni o provádění důkazů mimo ústní jednání a zároveň jim byla zaslána předchozí vyjádření protistran. Těsně před prováděním důkazů obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření odpůrce ze dne 26. října 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-17/ODK-2015), v němž reagoval na doplnění návrhu navrhovatele ze dne 4. září 2015 (č. j. MV-107535-10/ODK-2015). Následně dne 27. října 2015 proběhlo dokazování a byl o něm pořízen protokol (zaevidován pod č. j. MV-107535-19/ODK-2015). Tohoto dokazování se zúčastnil jak zástupce odpůrce, tak i právní zástupce navrhovatele, který rovněž předložil návrh na provedení dalších listinných důkazů – jejich seznam byl zaevidován pod č. j. MV-107535-20/ODK-2015.
3. Po provedeném dokazování byli účastníci řízení následně s odkazem na § 36 odst. 2 a 3 správního řádu upozorněni na možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve lhůtě do 20. listopadu 2015, resp. dodatečně do 27. listopadu 2015 jako repliku na první vyjádření (dopis ze dne 29. října 2015, č. j. MV-107535-21/ODK-2015) a zároveň jim byla zaslána i kopie protokolu o provádění důkazů. Účastníci této možnosti k vyjádření využili – nejprve odpůrce svým dopisem ze dne 19. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-22/ODK-2015) a poté i navrhovatel svým dopisem ze dne 20. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-23/ODK-2015 a č. j. MV-107535-24/ODK-2015). Účastníkům řízení byla dopisy č. j. MV-107535-25/ODK-2015 a č. j. MV-107535-26/ODK-2015 poskytnuta možnost na podání protistran zareagovat do 27. listopadu 2015, což využil odpůrce svým dopisem ze dne 27. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-27/ODK-2015) a rovněž navrhovatel svým dopisem ze dne 27. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-28/ODK-2015). Navrhovatel ještě zaslal



jedno vyjádření ze dne 4. prosince 2015, kde se vyjádřil k věci a rovněž vyčíslil své náklady řízení (zaevidováno pod č. j. MV-107535-29/ODK-2015).

II.

Rekapitulace podání účastníků řízení

4. Navrhovatel ve svém návrhu ze dne 16. července 2015 uvedl, že se vůči odpůrci domáhá řádného plnění jeho povinností ze Smlouvy č. 010/09/042/00/00 o závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě, dle §§ 39 až 39b zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, v platném znění, dle ust. §§ 4 a 5 vyhlášky Ministerstva dopravy České republiky č. 241/2005 Sb., v platném znění a § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném (dále jen „Smlouva“), kterou mezi sebou účastníci uzavřeli dne 1. prosince 2009. Jak uvedl, jedná se o plnění závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě dle §§ 39 až 39b zákona č. 266/1994 Sb., o drahách (dále jen „ZD“), jde tedy o smlouvu veřejnoprávní ve smyslu § 159 a násl. správního řádu. Orgánem kompetentním k rozhodování sporu z veřejnoprávní smlouvy v oblasti závazku veřejné služby je proto dle § 169 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 178 správního řádu Ministerstvo vnitra, neboť v tomto případě uzavřel odpůrce Smlouvu ve své samostatné působnosti a Smlouva je smlouvou veřejnoprávní.
5. Jak uvedl, obsahem Smlouvy je zajištění základní dopravní obslužnosti na železniční trati č. 228 Jindřichův Hradec – Obrataň a č. 229 Jindřichův Hradec – Nová Bystřice. S odkazem na právní předpisy, jako je nařízení (ES) č. 1370/2007, Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, ZD, a dnes již zrušenou vyhlášku č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy (dále jen „Vyhláška 241“), definoval navrhovatel princip poskytování veřejné služby v oblasti železniční přepravy. Dle něj je (i) povinností dopravce zajistit plnění dopravních výkonů v rozsahu dle smlouvy; (ii) v případě řádného plnění je objednatel (kraj) povinen uhradit dopravci prokazatelnou ztrátu, která může být určena vždy pouze zpětně na základě rozdílu skutečných výnosů a nákladů dopravce; (iii) stanovení předpokládané prokazatelné ztráty je z povahy věci pouze odhadem budoucího výsledku a pojem předpokládané prokazatelné ztráty dle § 4 písm. d) Vyhlášky 241 nelze zaměňovat s pojmem prokazatelné ztráty dle § 39a ZD. Výsledkem tak je, že každý dopravce má nárok na úhradu skutečné prokazatelné ztráty vzniklé mu plněním závazku veřejné služby.
6. K vylíčení samotného skutkového stavu navrhovatel uvedl, že Smlouva byla uzavřena s účinností od 1. ledna 2010 na dobu určitou do 1. prosince 2019. Smlouva byla v průběhu trvání změněna 6 dodatky, týkajícími se mimo jiné i předpokládané výše prokazatelné ztráty pro jednotlivé roky trvání Smlouvy. Na



začátku roku 2015 však mezi navrhovatelem a odpůrcem vygradoval spor existující od počátku trvání Smlouvy, který se týká rozsahu plnění odpůrcem navrhovatelí a odpovídajícího nároku navrhovatele na kompenzaci skutečné prokazatelné ztráty. Navrhovatel předkládal odpůrci v duchu Smlouvy vždy ke konci kalendářního čtvrtletí a ke konci kalendářního roku vyúčtování své prokazatelné ztráty. Z těchto vyúčtování vyplynulo postupné navyšování rozdílu mezi skutečnou prokazatelnou ztrátou navrhovatele a faktickou finanční částkou (poskytnuté zálohy), poskytovanou mu odpůrcem (za období 2010-2015 se už jedná o více než 20 mil. Kč bez příslušenství). V roce 2015 zahájil navrhovatel vyjednávání s odpůrcem k odstranění tohoto rozdílu. V několika dopisech navrhovatel vyzval odpůrce k zaplacení doplatků na úhradu plné kompenzace prokazatelné ztráty za roky 2010-2014. Odpůrce tyto návrhy zcela odmítl (svým dopisem ze dne 12. června 2015) s tím, že pro něj není relevantní skutečná prokazatelná ztráta navrhovatele, ale že platí pouze předem určenou maximální částku, přičemž vyúčtování prokazatelné ztráty je pro něj relevantní jen tehdy, pokud by prokazatelná ztráta byla nižší než zaplacené zálohy. Vzhledem k vyjednávání navrhovatele s odpůrcem od počátku března 2015 do 12. června 2015 nakonec došlo až k promlčení nároku navrhovatele na kompenzaci prokazatelné ztráty za rok 2010. Navrhovatel je však přesvědčen, že odpůrce nejednal v dobré víře a snažil se protahováním vyjednávání dosáhnout eliminace alespoň části nároku navrhovatele. Promlčecí doba by se proto měla prodloužit alespoň o dobu od předložení návrhu dodatku č. 6 dne 2. března 2015 do odmítnutí dalšího jednání odpůrcem dne 12. června 2015. Vzhledem k tomu tak uplatňuje svůj nárok už od kalendářního roku 2011, konkrétně částku 2.230.808,90 Kč jako nárok na úhradu prokazatelné ztráty za rok 2010 a dále částku 100.000 Kč, představující vždy část nároku na úhradu prokazatelné ztráty za roky 2011, 2012, 2013, 2014 a 1. čtvrtletí roku 2015. Celkem tak požaduje zaplacení částky 2.561.563,50 Kč s příslušenstvím a rovněž úhradu nákladů řízení.

7. Jak je uvedeno výše, Ministerstvo vnitra po obdržení návrhu zaslalo účastníkům řízení vyrozumění o procesních úkonech ve věci a výzvu k předložení a navržení důkazů, a to nejpozději do 4. září 2015. Dne 7. září 2015 obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření navrhovatele ze dne 4. září 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-10/ODK-2015) a dne 8. září rovněž vyjádření odpůrce ze dne 4. září 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-11/ODK-2015).
8. Navrhovatel ve svém podání ze dne 4. září 2015 doplnil svůj původní návrh. Poukázal na specifickou povahu závazkového vztahu mezi ním a odpůrcem, který má v sobě silný soukromoprávní prvek. Základní principy takového vztahu jsou přitom postaveny na zásadě dodržování uzavřených smluv, ochraně dobré víry právního jednání a ochraně slabší smluvní strany. Navrhovatel se přitom považuje právě za slabší stranu Smlouvy. Pokud přitom odpůrce odmítá plnit



své smluvní závazky, dostává tím jednoznačně navrhovatele do obtížné ekonomické situace. Navrhovatel poukázal, že provozování úzkokolejných železničních tratí je tak úzce vymezený předmět činnosti, že je prakticky odkázán na poskytování dopravní obslužnosti v daném regionu. Upozornil i na existenci Memoranda o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou z roku 2009 (dále jen „Memorandum“), v němž zástupci státu definovali pravidla financování veřejné služby ze strany státu a krajů pro zajištění dopravní obslužnosti krajů. Byť navrhovatel uznává, že Memorandum není obecně závazným právním předpisem, deklaruje společný cíl – podporovat regionální železniční dopravu – což se týká i sporu mezi navrhovatelem a odpůrcem.

9. Navrhovatel dále nabídnul porovnání s podmínkami konkurenčních dopravců (konkrétně Českých drah, a.s.), poskytujících dopravní obslužnost na území Jihočeského kraje, z něž vychází zřetelné podfinancování navrhovatele oproti konkurenci. Z tohoto důvodu považuje neakceptaci dorovnání výše kompenzace za prokazatelnou ztrátu ze strany odpůrce za jednoznačně diskriminující s tím, že nemá žádné možnosti, jak odpůrce přinutit k navýšení úhrad na kompenzace. Podobné srovnání, jako u českých drah pak navrhovatel provedl i u provozovatelů veřejné linkové (autobusové) osobní dopravy, která taktéž může konkurovat dopravě železniční. I zde, byť neměl k dispozici přesná čísla, navrhovatel dospěl k závěru o nerovném zacházení odpůrce při uzavírání smluv o závazku veřejné služby s navrhovatelem na straně jedné a ostatními poskytovateli této služby na straně druhé.
10. Odpůrce ve svém podání ze dne 4. září 2015 k podanému návrhu uvedl, že ačkoli jde o veřejnoprávní smlouvu subordinačního typu (že jde právě o tento smluvní typ, potvrzuje i usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení č. j. Konf 31/2007-82 ze dne 21. května 2008) uzavřenou dle ustanovení § 159 a násl. správního řádu mezi územním samosprávným celkem a právnickou osobou soukromého práva, tak je stále nutné pamatovat na skutečnost, že jde primárně o smlouvu, nikoli o jiný akt správního práva (např. o rozhodnutí či opatření obecné povahy). K tomu správní řád ve svém ustanovení § 170 zcela jasně dodává, že *nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku* V této souvislosti je proto dle názoru odpůrce nutné vyzdvihnout do popředí právě smluvní povahu vztahu, s čímž souvisí i rovné postavení stran a autonomie jejich vůle. Odpůrce zde nevystupuje primárně jako nadřízený subjekt, nýbrž jako jedna ze smluvních stran, objednavatel. Proto je při rozhodování vzniklého sporu nutné posuzovat především to, zda odpůrce plní povinnosti jemu ze Smlouvy vyplývající, anebo zda tomu tak není. Navrhovatel dokládá důkazy, tj. Smlouvou včetně dodatků 1 – 6 Smlouvy a „vyúčtováním prokazatelné ztráty“ že řádně plnil a za objednané provozní výkony neobdržel finanční prostředky v jím zpracovaných



vyúčtováních za roky 2010-2015. Je však skutečností, že odpůrce poskytoval navrhovateli jak měsíční zálohové platby, tak i celkové roční finanční plnění v rámci oboustranně odsouhlaseného ročního vyúčtování. Odpůrce trvá na skutečnosti, že výše úhrady pak byla sjednána ve Smlouvě jako maximální.

11. Odpůrce se domnívá, že při stanovování předpokládané prokazatelné ztráty by měl dopravce uvážit všechny skutečnosti, které ji mohou ovlivnit tak, aby její výše odpovídala co nejvíce skutečnosti tak, že výkaz stanoví nejvyšší přípustnou výši úhrady prokazatelné ztráty. S tím souvisí i skutečnost, že dle čl. VII odst. 3 Smlouvy jde o *maximální předpokládanou výši prokazatelné ztráty*. Pokud by názor navrhovatele byl pravdivý, nepoužily by smluvní strany takovouto formulaci, která zcela jasně limituje horní výši prokazatelné ztráty adjektivem *maximální*. Naopak, Smlouva by v takovém případě hovořila o předpokládané výši prokazatelné ztráty, přičemž by následně uváděla mechanismy, na základě kterých by se došlo ke konečné (skutečné) výši prokazatelné ztráty, kterou by objednavatel dopravci uhradil. Odpůrce zdůraznil, že se při uzavření Smlouvy a jejích dodatků jednalo o svobodnou vůli obou smluvních stran, kdy na jedné straně navrhovatel zajišťoval výkony v objednaném rozsahu, na druhé straně odpůrce hradil za tento objednaný rozsah finanční prostředky ve sjednané výši. V případě, že by navrhovateli sjednané finanční plnění k zajištění smluvních výkonů nepostačovalo, zajisté by v minulých letech vyvolal jednání k úpravě Smlouvy a finančnímu navýšení, což se ovšem ani za původního vedení společnosti dopravce, ani za současného vedení až do roku 2015 nestalo. Rovněž zdůraznil, že každý dopravce nese v rámci uzavřených smluvních vztahů určité podnikatelské riziko.
12. Odpůrce rovněž uvedl, že pokud by se přistoupil na argumentaci navrhovatele, tak bychom se *ad absurdum* mohli dostat do situace, kdy v rámci výběrového řízení na provozovatele regionální dopravy zvítězí nabídka dopravce, který předpokládanou ztrátu stanoví nepřiměřeně nízko. Následně by však na konci kalendářního roku požadoval po objednateli skutečně vzniklé ztrátu, jejíž celková výše by však mohla být vyšší, než řádná nabídka jiných uchazečů. Objednatel, vázán předpisy veřejného práva upravující jeho postup při nakládání s peněžními prostředky však takový postup nemůže aprobovat. Uvedený postup by byl však nejen ze strany objednatele, veřejného subjektu, ale ze strany jakéhokoli objednatele jakékoli služby naprosto nepřijatelný, neboť jej vrhá do nepřijatelné nejistoty, jak velkou částku bude muset za požadované služby ve výsledku zaplatit, čímž se mimo jiné ztrácí počáteční hledisko ekonomické výhodnosti nabídky, které je jedním z hodnotících kritérií.
13. K otázce porušení principu jistoty smluvních stran odpůrce uvedl, že je především na svobodné vůli smluvních stran, zda na podmínky smlouvy navržené druhou smluvní stranou přistoupí, anebo nikoli. Odkázal i na



rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 26/2012 – 53 ze dne 18. dubna 2012, který se sice týkal regionální autobusové dopravy, nikoli regionální drážní dopravy, ale jeho závěry jsou použitelné i pro tento případ. V další části svého vyjádření odpůrce zpochybnil i výši finanční částky požadované navrhovatelem, především prokázání její oprávněnosti. Závěrem se pak vyjádřil i k úhradě za dopravní cestu, kdy navrhovateli jakožto vlastníkově této dopravní cesty je na její údržbu a opravy přispíváno každoročně nikoli ze strany odpůrce, nýbrž ze strany Státního fondu dopravní infrastruktury. Proto je podivné jednání navrhovatele, který náklady na provoz a údržbu železniční dopravní cesty zahrnul do plnění požadovaného po odpůrci. Navrhovatel tak požaduje uhradit náklady, které mu již jednou byly uhrazeny, s čímž odpůrce nemůže souhlasit.

14. Odpůrce zaslal následně Ministerstvu vnitra ještě jedno své vyjádření ze dne 26. října 2015 (č. j. MV-107535-17/ODK-2015), kterým reagoval na doplnění návrhu navrhovatele ze dne 4. září 2015 (č. j. MV-107535-10/ODK-2015). Odpůrce se ztotožnil s tvrzením navrhovatele, že Smlouva v sobě zahrnuje i zásady a principy z občanského práva. Zároveň v sobě Smlouva zahrnuje i dotační vztah. A právě uvedený dotační vztah by měl být dle názoru odpůrce hlavním bodem rozhodování probíhajícího sporu. Odpůrce se domnívá, že spor, tak jak byl vyvolán, je především o tom, zda odpůrce dostává svým závazkům vůči navrhovateli, kterýžto figuruje jako dopravce tak, jak předpokládá uzavřená Smlouva. Odpůrce v tomto ohledu všechny své závazky vůči navrhovateli plní zcela v souladu se Smlouvou, a vzhledem k tomu, že nenastaly žádné okolnosti předvídané Smlouvou, které by přikazovaly odpůrci zvýšit poskytovanou dotaci, tak celý spor je jen snahou navrhovatele přenést na odpůrce ztráty vyplývající z jeho (navrhovatelova) podnikatelského rizika.
15. Odpůrce rovněž rozporoval navrhovatelovo tvrzení, že právě on (navrhovatel) je slabší smluvní stranou. Připomněl, že navrhovatel zajišťuje dopravní obslužnost na základě Smlouvy uzavřené s odpůrcem, ne na základě rozhodnutí, v rámci něž by odpůrce navrhovateli přikázal provozování veřejné drážní dopravy. I s ohledem na tuto skutečnost tak nelze bez dalšího presumovat, že odpůrce jedná z pozice silnější smluvní strany, zneužívá svého postavení a přikazuje navrhovateli provozovat ztrátovou dopravu jenom proto, že odpůrce je subjektem veřejného práva, a tudíž se při svém jednání musí řídit i veřejnoprávními předpisy. K existenci Memoranda pak uvedl, že jelikož smluvní stranou memoranda není žádný z dopravců, nemohou se bez dalšího přímo domáhat jeho aplikace. Memorandum hovoří pouze o zajištění financování osobní železniční dopravy, nespecifikuje přímo, ke kterým jednotlivým dopravcům mají jednotlivé prostředky směřovat. Je tak pouze na příslušném kraji, jak s nimi naloží, samozřejmě v rámci mezí daných jednotlivými zákony a samozřejmě v rámci mezí daných Memorandem.



16. Ve věci kompenzace poskytované jiným železničním dopravcům odpůrce uvedl, že je porovnáváno neporovnatelné. Každá smlouva je svým způsobem unikátní, neboť každá jednotlivá železniční trať a na ní vedoucí železniční linka má svá specifika, která ovlivňují jak její náklady, tak její výnosy. Rovněž připomněl, že navrhovatel patří mezi unitární dopravce, tj. vlastní jak užívané dopravní prostředky, tak i trať, na které se jím vlastněné vlaky pohybují. Nemusí tak platit poplatek dalšímu subjektu za užívání dopravní cesty tak, jak to dělají jiní dopravci (provozující železniční dopravu na drážních cestách s běžným rozchodem kolejnic), kteří za její užívání platí společnosti Správa železniční dopravní cesty, s. o. Navrhovatel dostává peníze na její údržbu ze Státního fondu dopravní infrastruktury, a není tak jediný důvod, aby odpůrce tuto platbu duplikoval. K porovnání s autobusovými dopravci pak odpůrce uvedl, že není pravdou, že by zde kompenzace prokazatelné ztráty probíhala odlišným způsobem. V obou případech, tj. jak v případě drážní dopravy, tak i v případě autobusové dopravy, je uplatňován stejný princip, dle kterého je dopravci kompenzována ztráta uvedená ve výkazu, která je zároveň maximální a nepřekročitelnou částkou. Nedochozí tak k situaci, kterou naznačuje navrhovatel ve svém doplnění žaloby, že by autobusovým dopravcům byla poskytována odlišná kompenzace spočívající v poskytnutí určité zálohy a po následném vyúčtování by jim byl poskytnut i další balík peněz tak, aby jim byla případně kompenzována celá výše vzniklé ztráty. I zde tak platí, že autobusoví dopravci nesou určitou míru podnikatelského rizika spočívající v tom, že musí rozumně hospodařit se svým majetkem, obdobně jak by to měl činit navrhovatel.
17. K celému obecnému nároku navrhovatele, že výše jemu poskytované kompenzace je nedostatečná, a nepokrývá jeho náklady, odpůrce uvedl, že takový názor nemůže obstát. V první řadě je nutné stále mít na paměti, že navrhovatel, právnická osoba obchodní práva, uzavřel dobrovolně a bez nátlaku Smlouvu s odpůrcem, taktéž právnickou osobu. Došlo tak k situaci, kdy dvě strany mezi sebou uzavřely závazek, a tento mají nyní plnit. Pokud se navrhovatel domnívá, že Smlouva pro něj není výhodná, ba její dodržování mu přímo působí ztrátu, pak může zahájit kroky, které by vedly k jejímu ukončení. Avšak představu o její výhodnosti či nevýhodnosti si měl navrhovatel učinit již před jejím uzavřením, než až v polovině její realizace. Jakékoli porovnávání Smlouvy se smlouvami uzavřenými v jiných krajích u jiných dopravců nemůže dle odpůrce obstát. Odpůrce tak nevidí důvod, proč navrhovatel předkládá i listiny z jiných krajů, když tyto nemají k projednávanému sporu žádný vztah. Naopak, spor by dle názoru odpůrce měl být řešen tak, že bude posuzována toliko uzavřená Smlouva (včetně dodatků), přičemž bude bráno v úvahu, zda Smlouva nebyla uzavřena pod nátlakem (což nebyla), a zda je ze strany odpůrce navrhovateli poskytováno to plnění, ke kterému se odpůrce ve smlouvě zavázal. A i tento bod je plněn, a je



tak pouze na navrhovateli, aby s poskytnutými finančními prostředky zacházel s péčí řádného hospodáře, neboť nelze připustit postup, kdy je subjektem veřejného práva z veřejných peněz dotováno nevhodné finanční plánování soukromého subjektu, navrhovatele.

18. Dne 27. října 2015 proběhlo dokazování a byl o něm pořízen protokol (zaevidován pod č. j. MV-107535-19/ODK-2015). Po provedeném dokazování byli účastníci řízení následně s odkazem na § 36 odst. 2 a 3 správního řádu upozorněni na možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve lhůtě do 20. listopadu 2015, resp. dodatečně do 27. listopadu 2015 jako repliku na první vyjádření (dopis ze dne 29. října 2015, č. j. MV-107535-21/ODK-2015) a zároveň jim byla zaslána i kopie protokolu o provádění důkazů. Účastníci této možnosti k vyjádření využili – nejprve odpůrce svým dopisem ze dne 19. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-22/ODK-2015) a poté i navrhovatel svým dopisem ze dne 20. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-23/ODK-2015 a č. j. MV-107535-24/ODK-2015).
19. Odpůrce nejprve shrnul svá předchozí vyjádření ve věci. K nově předloženým listinným důkazům navrhovatele uvedl, že valná většina důkazů nemá žádnou bližší relevanci k předmětu sporu. Navrhovatel předkládal v řízení stále nové a nové balíky důkazů (při dokazování mimo ústní jednání to bylo sedmdesát dva nových důkazů), avšak žádným způsobem nekomentoval jejich obsah, ani se nevyjádřil, proč právě takové důkazy navrhuje a v čem spatřuje jejich důležitost. Spor z veřejnoprávní smlouvy je svou povahou především sporným řízením, byť vedeným u správního orgánu, a navrhovatel by v pozici žalobce měl dostát svým povinnostem a důkazy nejen označit, ale i se k nim kvalifikovaně vyjádřit, tedy unést nejen břemeno důkazní, ale i břemeno tvrzení. V současné době se podle názoru odpůrce jedná toliko o snahu o zahlcení rozhodujícího správního orgánu množstvím zcela irelevantních důkazů, se kterými se musí v rámci svého rozhodnutí vypořádat. Z těchto nově předložených důkazů se odpůrce vyjádřil pouze ke smlouvám navrhovatele se Státním fondem dopravní infrastruktury, z nichž dle odpůrce vyplývá, že navrhovateli je poskytována každoroční dotace na dopravní cestu ze strany tohoto fondu, a též i dílčí dotace na její modernizaci. Opětovně se nabízí otázka, proč by odpůrce měl navrhovateli poskytovat úhradu za něco, na co je již úhrada poskytována a zakládat tak dvojí financování téhož. K důkazu znaleckým posudkem k posouzení metodiky výpočtu prokazatelné ztráty odpůrce uvedl, že znalec v něm konstatuje, že výpočet prokazatelné ztráty předložený navrhovatelem, je v souladu se zákonem, a tedy i správný. Avšak posudek vychází z předpokladu, že navrhovatel má na požadované plnění nárok a nezohledňuje zásadní fakt, kterým je řádně uzavřená Smlouva navrhovatele s odpůrcem.



20. Navrhovatel ve svém vyjádření zdůraznil, že je v postavení nejenom dopravce v závazku veřejné služby, ale i vlastníka dráhy a manažera infrastruktury a provozovatele dráhy. Dále se podrobně zabýval historií provozování drážní osobní dopravy v celoevropském měřítku. V souvislosti s tím popsal i právní předpisy, které tuto oblast upravovaly, jako je ZD, Vyhláška 241 či zákon č. 194/2010 Sb., v platném znění (dále jen „Zákon o službách“) a rovněž předpisy evropského práva. Dále navrhovatel znovu zdůraznil své specifikum jakožto tzv. unitárního dopravce s tím, že rovnost smluvních stran (mezi odpůrcem a navrhovatelem) sice možná existuje po právní stránce, ale fakticky je odpůrce v mnohem silnějším postavení. Navrhovatel rovněž popsal podstatu fungování mechanismu Smlouvy a na ní navazujících dodatků. Ze Smlouvy vyplývá, že výše prokazatelné ztráty určená dopravcem, která je přílohou původního znění Smlouvy, je pouze předpokládaná s tím, že čl. VII. odst. 4 Smlouvy výslovně obsahuje mechanismy jak předpoklad dopravce korigovat v případě změny nákladových položek v průběhu času. Tímto mechanismem je však vyjednávání smluvních stran o navýšení prokazatelné ztráty na každý jednotlivý rok a právě zde ovlivňují proces vyjednávání specifické faktory navrhovatele. De facto zde odpůrce vnutí každoročně navrhovateli své finanční podmínky úhrady prokazatelné ztráty, na které navrhovatel nakonec přistoupí a ty jsou následně vtěleny do dodatku ke Smlouvě.
21. Ve věci stanovování předběžného odhadu prokazatelné ztráty navrhovatel uvedl, že byl přinucen podhodnotit vstupní výkazy, tedy tzv. odhady maximální prokazatelné ztráty tak, aby vyhovovaly odpůrci, a výsledkem pak je, že odpůrce mu hradí částku nižší než skutečnou. Navrhovatel však byl v dobré víře, že odpůrce si je této situace vědom a s ohledem na značné navýšení rozpočtu odpůrce na financování zajištění dopravní obslužnosti na základě Memoranda, které je součástí Smlouvy, bude konečné plnění odpůrce navrhovateli za příslušný kalendářní rok v souladu s realitou. To se však bohužel doposud nestalo. Navrhovatel rovněž poukázal na srovnání mezi sebou a společností České dráhy a.s. (dále jen „ČD“), kdy odpůrce ČD jako jedinému dalšímu relevantnímu dopravci ve svém obvodu hradí plnou kompenzaci, ale navrhovateli nikoli. Ke srovnání s autobusovými dopravci uvedl, že situace zcela odlišná, neboť již od samého začátku smluvního vztahu je zřejmé, že odpůrce nehradí navrhovateli dostatečnou kompenzaci prokazatelné ztráty a že tedy nejde o obdobnou situaci jako v případě způsobu určení kompenzace o veřejné autobusové linkové dopravy. Z pozice navrhovatele se jedná o klasickou situaci zneužití dominantního postavení odpůrce jako silnější strany.
22. V další části svého vyjádření navrhovatel popisoval svoji hospodářskou situaci v souvislosti s tvrzeními odpůrce. Ve věci námitky odpůrce, že svůj uplatňovaný nárok dostatečně nedoložil, navrhovatel uvedl, že z jeho strany



byl nárok naopak vypočítán správně a v souladu se smluvními ujednáními i právními předpisy. Navrhovatel se rovněž obšírně vyjádřil k problematice stanovení ceny a úhrady za dopravní cestu.

23. Účastníkům řízení byla dopisy č. j. MV-107535-25/ODK-2015 a č. j. MV-107535-26/ODK-2015 poskytnuta možnost na podání protistran zareagovat do 27. listopadu 2015, což využil odpůrce svým dopisem ze dne 27. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-27/ODK-2015) a rovněž navrhovatel svým dopisem ze dne 27. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107535-28/ODK-2015). Navrhovatel ještě zaslal jedno vyjádření ze dne 4. prosince 2015, kde se vyjádřil k věci a rovněž vyčíslil své náklady řízení (zaevidováno pod č. j. MV-107535-29/ODK-2015).
24. Odpůrce se ve svém vyjádření už pouze stručně vyjádřil k argumentaci navrhovatele. Znovu zopakoval, že navrhovatele jakožto provozovatele vlastní železniční dráhy nelze srovnávat z hlediska nákladů s ČD. Především však zopakoval svůj již vyslovený názor, že v celém sporu jde o posouzení plnění ze Smlouvy. Ta je ze strany odpůrce dodržována, a proto odpůrce považuje veškeré vznesené nároky navrhovatele za bezpředmětné.
25. Navrhovatel ve svém vyjádření k otázce své nespokojenosti s dohodnutými uvedl, že odchod ze smluvního vztahu by z hlediska delší perspektivy nemohl ekonomicky přežít. Poté dále rozvedl praktické důsledky faktického nerovného postavení stran smlouvy a negativní důsledky tohoto stavu na svou celkovou finanční situaci. V následném podání ze dne 4. prosince 2015 pak navrhovatel ještě dodatečně doložil několik listinných důkazů a rovněž vyčíslil své náklady řízení.

III.

Skutková zjištění na základě provedeného dokazování

26. V souvislosti s dokazováním je nutné nejdříve připomenout povahu sporného řízení o sporech z veřejnoprávních smluv. Toto řízení má povahu řízení „o žádosti“, které je svou podstatou obdobné civilnímu spornému řízení tím, že proti sobě v zásadě stojí dvě (nebo více) osob, jejichž zájmy jsou obvykle protichůdné, a správní orgán (Ministerstvo vnitra) v pozici „nezúčastněného třetího“ posuzuje důvodnost tvrzených nároků. Z tohoto důvodu je nutné pro sporné řízení přiměřeně aplikovat i principy civilního sporného řízení tak, jak vyplývají z příslušné procesní právní úpravy, včetně povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní.
27. V civilním řízení sporném platí, že povinnost tvrzení i důkazní břemeno nesou v zásadě pouze účastníci a soud nejen že nemá sám vyhledávat důkazy na podporu tvrzení účastníků, ale v zásadě ani není povinen (a dokonce ani



oprávněn) sám předestírat argumenty podporující jimi uplatněné nároky nebo stanoviska. Z této zásady vychází správní orgán i ve sporném řízení podle § 141 správního řádu a provádí pouze ty důkazy, jejichž provedení se k prokázání svých nároků dovolávají jednotliví účastníci řízení (výjimku by představovaly pouze skutečnosti, které by i civilní soud musel ve sporném řízení soudním zkoumat z úřední povinnosti, např. otázku platnosti právního úkonu, prekluzi práva apod.). Správní orgán proto v řízení upozornil účastníky na možnost navrhnout provedení důkazů i na možnost učinit v řízení vyjádření k podpoře svých tvrzení (srov. dopis ze dne 11. srpna 2015, č. j. MV-107535-6/ODK-2015 a ze dne 29. října 2015, č. j. MV-107535-21/ODK-2015). Důkazní břemeno a stejně tak ani břemeno tvrzení ovšem nelze přesouvat na správní orgán a činit jej odpovědným za zjišťování okolností, které podporují či naopak vyvracejí nároky účastníků.

28. Správní orgán provedl dokazování na žádost účastníků řízení především listinami, které sami účastníci přeložili a jako důkazy je označili). Konkrétně se tedy jednalo o následující listinné důkazy:
29. Smlouva č. 010/09/042/00/00; Dodatek č. 1 Smlouvy č. 010/09/042/00/00; Dodatek č. 2 Smlouvy č. 010/09/042/00/00; Dodatek č. 3 Smlouvy č. 010/09/042/00/00; Dodatek č. 4 Smlouvy č. 010/09/042/00/00; Dodatek č. 5 Smlouvy č. 010/09/042/00/00; Dodatek č. 6 Smlouvy č. 010/09/042/00/00; Předpokládaná prokazatelná ztráta na rok 2015 (součást dodatku 6); Výchozí finanční model na rok 2015-2024 (součást dodatku 6); Vyúčtování prokazatelné ztráty za rok 2010; Vyúčtování prokazatelné ztráty za rok 2011; Vyúčtování prokazatelné ztráty za rok 2012; Vyúčtování prokazatelné ztráty za rok 2013; Vyúčtování prokazatelné ztráty za rok 2014; Vyúčtování prokazatelné ztráty za 1. čtvrtletí 2015; Odpověď odpůrce ze dne 28. 5. 2015 na Vyúčtování prokazatelné ztráty za 1. čtvrtletí 2015; Dopis odpůrce ze dne 12. 6. 2015; Dopis Jikord s.r.o. ze dne 7. 7. 2015; Návrh dodatku č. 6 Smlouvy ze dne 2. 3. 2015; E-mail žalovaného žalobci ze dne 2. 3. 2015; E-mail žalobce žalovanému ze dne 16. 3. 2015; Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti veřejnou regionální železniční osobní dopravou; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/46/00/00 ze dne 1. 12. 2009; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/52/00/00 ze dne 1. 12. 2009; Dodatek č. 8 smlouvy o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/53/00/00 ze dne 2. 12. 2009; Vyrozměnění o zahájení řízení o prohlášení souboru lokomotiv a vozů z úzkokolejných tratí Jindřichohradecka za kulturní památku ze dne 10. 4. 2015, sp. zn. MK 24463/2015 OPP; Důvodová zpráva k usnesení zastupitelstva Olomouckého kraje o zajištění dopravní obslužnosti drážní osobní regionální dopravou v roce 2015 v Olomouckém kraji ze dne



12. 12. 2014; Financování objednávaných služeb v závazku veřejné služby vůči ČD ze dne 10. 12. 2013, dokument zveřejněný na webových stránkách Moravskoslezského kraje; Dodatky č. 6-12 ke smlouvě ev.č. 345/2009 uzavřené mezi Karlovarským krajem a ČD; Dodatek č. 6 ke smlouvě č. 010/09/043/00/00 uzavřený mezi Jihočeským krajem a ČD ze dne 29. 1. 2013; Žádost Navrhovatele Jihočeskému kraji o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. ze dne 21. 7. 2015; Rozhodnutí Jihočeského kraje č. j. KUJCK 58749/2015/OLVV o částečném odmítnutí žádosti Navrhovatele o poskytnutí informace ze dne 5. 8. 2015; Rozhodnutí Jihočeského kraje č. j. KUJCK 58862/2015/KHEJ o částečném poskytnutí informací Navrhovateli ze dne 5. 8. 2015; Odvolání Navrhovatele proti částečnému odmítnutí žádosti o poskytnutí informace Jihočeským krajem ze dne 20. 8. 2015; Žádost Navrhovatele Kraji Vysočina o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. ze dne 21. 7. 2015; Rozhodnutí Kraje Vysočina č. j. KUJI 54438/2015 o částečném odmítnutí žádosti Navrhovatele o poskytnutí informace ze dne 6. 8. 2015; Rozhodnutí Kraje Vysočina č.j. KUJI 54391/2015 ODSH o poskytnutí informací Navrhovateli ze dne 6. 8. 2015; Odvolání Navrhovatele proti částečnému odmítnutí žádosti o poskytnutí informace Krajem Vysočina ze dne 21. 8. 2015; Společné tiskové prohlášení společnosti ICOM transport a.s. a TRADO BUS s.r.o. ze dne 5. 9. 2012; Rozbor výkazů nákladů a výnosů JHMD 2010-2014; Prohlášení bývalého předsedy představenstva JHMD Ing. Jana Šatavy ze dne 28. 8. 2015; Účetní závěrka za rok 2010; Příloha účetní závěrky za rok 2010; Účetní závěrka za rok 2011; Příloha účetní závěrky za rok 2011; Účetní závěrka za období 1. 1. 2012 – 30. 6. 2013; Příloha účetní závěrky za období 1. 1. 2012 – 30. 6. 2013; Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury za rok 2010; Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury za rok 2011; Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury za rok 2012; Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury za rok 2013; Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury za rok 2014; Smlouva č. 104/2015 o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2015; Dodatek č. 104/2015/1 ke smlouvě o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2015; Výkaz dopravce Jindřichohradecké místní dráhy a.s. za 1. čtvrtletí 2015; Výkaz dopravce Jindřichohradecké místní dráhy a.s. za 2. čtvrtletí 2015; Výměr Ministerstva financí č. 1/2005 – seznam zboží s regulovanými cenami; Výměr Ministerstva financí č. 1/2006 – seznam zboží s regulovanými cenami; Výměr Ministerstva financí č. 1/2007 – seznam zboží s regulovanými cenami; Výměr Ministerstva financí č. 1/2008 – seznam zboží s regulovanými cenami; Výměr Ministerstva financí č. 1/2009 – seznam zboží s regulovanými cenami; Výměr Ministerstva financí č. 1/2010 – seznam zboží s regulovanými cenami; Výměr Ministerstva financí č. 5/2010 – seznam zboží s regulovanými cenami; Výměr Ministerstva financí č. 1/2012 – seznam zboží s regulovanými cenami; Výměr Ministerstva financí č. 1/2013 – seznam zboží s regulovanými cenami; Prohlášení dopravce Jindřichohradecké místní dráhy



a.s. o dráze ze dne 1. 12. 2004; Prohlášení dopravce Jindřichohradecké místní dráhy a.s. o dráze ze dne 25. 5. 2012; Plán oprav a údržby na regionálních drahách JHMD, a.s. pro rok 2012; Plán oprav a údržby na regionálních drahách JHMD, a.s. pro rok 2013; Plán oprav a údržby na regionálních drahách JHMD, a.s. pro rok 2014; Plán oprav a údržby na regionálních drahách JHMD, a.s. pro rok 2015; Smlouva č. 104/2012 o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2012; Smlouva č. 104/2013 o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2013 (návrh); Smlouva č. 104/2014 o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2014; Smlouva č. 104/2015 o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2015; Kalkulace ceny za použití železniční dopravní cesty regionální dráhy Jindřichohradeckých místních drah pro rok 2015; Dodatek č. 8 ke smlouvě č. 010/09/043/00/00 evidovaný pod č. 010/09/043/00/08 o závazku veřejné služby ve veřejné drážní dopravě uzavřený mezi Jihočeským krajem a společností České dráhy, a.s.; Dodatek č. 9 ke smlouvě č. 010/09/043/00/00 evidovaný pod č. 010/09/043/00/09 o závazku veřejné služby ve veřejné drážní dopravě uzavřený mezi Jihočeským krajem a společností České dráhy, a.s.; Rozsah objednaného dopravního výkonu dopravce Jindřichohradecké místní dráhy a.s. v závazku veřejné služby v územním obvodu Jihočeského kraje pro rok 2015; Jízdní řád trasy č. 228 Jindřichův Hradec – Obrataň a zpět; Jízdní řád trasy č. 229 Jindřichův Hradec – Nová Bystřice a zpět; Dopravní tarif dopravce Jindřichohradecké místní dráhy a.s. na tratích č. 228 a 229; Inventurní karty majetku k motorovým vozům M 27.001, M27.002, M 27.003, M 27.004; Znalecký posudek č. 6/RM/2015 – Posouzení metodiky výpočtu prokazatelné ztráty ve společnosti Jindřichohradecké místní dráhy a.s.; Úřední povolení k provozování dráhy č.j. 1-2531/96 – DÚ/O – Bp; Úřední povolení k provozování dráhy č.j. 1-1463/97 – DÚ/O – Bp; Plán dopravní obslužnosti území Jihočeského kraje 2012-2016; Výňatek z textové části rozpočtu Jihočeského kraje na rok 2009, str. 13 - Předpoklad poskytování prostředků na úhradu ztráty za činnosti prováděné ve veřejném zájmu kraje v roce 2009 (zdroj: http://www.kraj-jihocesky.cz/1435/rozpocet_a_zaverecny_ucet_za_rok_2009.htm); Výňatek z rozpočtu Jihočeského kraje – příjmy a výdaje, Odbor Dopravy a silničního hospodářství na rok 2010 (zdroj: http://www.kraj-jihocesky.cz/1520/rozpocet_a_zaverecny_ucet_za_rok_2010.htm); Výňatek z rozpočtu Jihočeského kraje – příjmy a výdaje, Odbor Dopravy a silničního hospodářství na rok 2011 (zdroj: http://www.kraj-jihocesky.cz/1580/rozpocet_a_zaverecny_ucet_za_rok_2011.htm); Výňatek z rozpočtu Jihočeského kraje – příjmy a výdaje, Odbor Dopravy a silničního hospodářství na rok 2012 (zdroj: http://www.kraj-jihocesky.cz/1637/rozpocet_a_zaverecny_ucet_za_rok_2012.htm); Výňatek



z rozpočtu Jihočeského kraje – příjmy a výdaje, Odbor Dopravy a silničního hospodářství na rok 2013 (zdroj: http://www.kraj-jihocesky.cz/1739/rozpocet_a_zaverecny_ucet_za_rok_2013.htm); Výňatek z rozpočtu Jihočeského kraje – příjmy a výdaje, Odbor Dopravy a silničního hospodářství na rok 2014 (zdroj: http://www.kraj-jihocesky.cz/2103/rozpocet_a_zaverecny_ucet_za_rok_2014.htm); Výňatek z rozpočtu Jihočeského kraje – příjmy a výdaje, Odbor Dopravy a silničního hospodářství na rok 2015 (zdroj: http://www.kraj-jihocesky.cz/1979/rozpocet_jihoceskeho_kraje_na_rok_2015.htm); Plán dopravní obslužnosti území Kraje Vysočina 2012-2016; Článek z deníku E15 – rozhovor s Janem Šatavou: Úředníci nás měli za bláznů ze dne 9. 7. 2010; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/47/00/00 uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností COMETT PLUS, spol. s r.o.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/47/00/12 (dodatek č. 12) uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností COMETT PLUS, spol. s r.o.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/47/00/13 (dodatek č. 13) uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností COMETT PLUS, spol. s r.o.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/47/00/14 (dodatek č. 14) uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností COMETT PLUS, spol. s r.o.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/46/00/00 uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností ČSAD JIHOTRANS a.s.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/46/00/12 (dodatek č. 12) uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností ČSAD JIHOTRANS a.s.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/46/00/13 (dodatek č. 13) uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností ČSAD JIHOTRANS a.s.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/46/00/14 (dodatek č. 14) uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností ČSAD JIHOTRANS a.s.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/46/00/15 (dodatek č. 15) uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností ČSAD JIHOTRANS a.s.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/52/00/00 uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností ICOM transport a.s.; Smlouva o závazku veřejné služby k zajištění dopravní obslužnosti Jihočeského kraje linkovou osobní dopravou č. 010/09/52/00/09 (dodatek č. 9) uzavřená mezi Jihočeským krajem a společností ICOM transport a.s.; Rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky č.j. MV-132005-



11/ODK-2015 ze dne 2. 10. 2015 o odvolání společnosti Jindřichohradecké místní dráhy a.s. proti rozhodnutí Jihočeského kraje o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informací; Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2003; Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2004; Dodatek č. 1 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2004; Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2005; Dodatek č. 1 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2005; Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2006; Dodatek č. 1 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2006; Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2007; Dodatek č. 1 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2007; Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2008; Dodatek č. 1 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2008; Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2009; Dopis Ing. Jiřího Kláasy, vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství Jihočeského kraje, ze dne 1. 4. 2015; Dopis Mgr. Jiřího Zimoly, hejtmana Jihočeského kraje, ze dne 13. 7. 2015; Dopis Ing. Jiřího Borovky Ph.D., MBA jednatele společnosti JIKORD s.r.o. ze dne 7. 7. 2015; Návrh společnosti Jindřichohradecké místní dráhy a.s. na zahájení jednání o podmínkách narovnání vzájemných vztahů mezi Jihočeským krajem a společnostmi Jindřichohradecké místní dráhy a.s. ze dne 22. 10. 2015; Zpráva nezávislého auditora o ověření výpočtu prokazatelné ztráty ve veřejné drážní osobní dopravě za první a druhé čtvrtletí roku 2015 účetní jednotky Jindřichohradecké místní dráhy a.s. ze dne 20. 8. 2015; PowerPoint prezentace - *Základní dopravní obslužnost v železniční regionální dopravě, Setkání s reálným životem v podmínkách regionální unitární železnice.*

30. Ze Smlouvy vyplynuly následující poznatky podstatné pro řešení případ: Z čl. I. odst. 2 vyplývá, že přílohou Smlouvy je i Memorandum, přičemž strany se zavazují vykládat ustanovení této Smlouvy v souladu s memorandumem. Z čl. II. odst. 5 vyplývá, že odpůrce se zavazuje platit navrhovateli prokazatelnou ztrátu dle § 9 odst. 2 zákona č. 77/2002 Sb., v platném znění, dle ust. Vyhlášky 241 a za podmínek dále podrobněji stanovených touto Smlouvou, a to jak z rozpočtu kraje, tak z prostředků státního rozpočtu, poukázaných jako účelová dotace kraji. Dále bylo uvedeno, že tyto finanční prostředky budou navýšeny pro každý kalendářní rok o míru inflace.
31. Dle čl. III. odst. 1 byla Smlouva uzavřena na dobu 10 let od dne podpisu této Smlouvy. V dalších odstavcích tohoto článku byly upraveny způsoby ukončení, resp. výpovědi Smlouvy. V čl. IV. Smlouvy byl upraven rozsah závazku veřejné služby a případné změny tohoto rozsahu. Dle odst. 3 platí, že pokud dojde ke zvýšení rozsahu, uhradí odpůrce navrhovateli ze svého rozpočtu prokazatelnou ztrátu spojenou s tímto navýšením v plné výši včetně přiměřeného zisku. Pokud naopak dojde ke snížení rozsahu, sníží se poměrně i finanční účast státu a kraje. V případě zachování stejného rozsahu, avšak při současném snížení prokazatelné ztráty navrhovatele oproti ztrátě předpokládané platí, že tento rozdíl náleží navrhovateli k uhrazení



přiměřeného zisku až do výše 5 % z ekonomicky oprávněných nákladů navrhovatele nebo do maximální výše stanovené obecně platnými právními předpisy, v tom případě je však navrhovatel povinen prokázat, že toto navýšení investoval do obnovy drážních vozidel ve smyslu Memoranda.

32. V čl. VII. byl upraven způsob úhrady prokazatelné ztráty odpůrcem. Dle odst. 1 se zavazuje navrhovatel hradit prokazatelnou ztrátu dle této Smlouvy zálohově ve výši 70% 1/12 (jedné dvanáctiny) z předpokládané výše prokazatelné ztráty pro příslušné účetní období stanovené v souladu s ust. čl. IV. odst. 2 této Smlouvy vždy do 10. dne měsíce s tím, že doplatek za uplynulé čtvrtletí bude uhrazen do 10 dnů po předložení výkazu nákladů a výnosů. Dle odst. 3 platí, že maximální předpokládaná výše prokazatelné ztráty je určena navrhovatelem v souladu s Vyhláškou 241 a pro rok 2010 činí 10.189.618 Kč. Dle odst. 4 platí, že maximální předpokládaná výše prokazatelné ztráty dle odst. 1 tohoto článku může být měněna pouze v souvislosti se změnou rozsahu dopravy požadovanou ze strany odpůrce, se změnou daňových předpisů, změnou ceny trakčního paliva nebo trakční silové elektrické energie o více než 10 %, nebo o změnu výše ceny za použití dopravní cesty, mající vliv na cenu předmětu plnění, tj. o změny, které navrhovatel v okamžiku podpisu Smlouvy nemohly být známy.
33. Dle čl. XIX. (Závěrečná ustanovení) odst. 1 lze změny Smlouvy provádět pouze písemnými dodatky. Součástí Smlouvy je i Memorandum, z něž byl do Smlouvy zakomponován (prakticky zkopírován) čl. 5 tohoto Memoranda a to do čl. IV. odst. 3 Smlouvy.
34. Ke Smlouvě byly následně uzavírány dodatky č. 1 až 6. Dodatek č. 1 neměnil žádné z těchto ustanovení Smlouvy, která jsou rozhodná pro posouzení řešeného sporu. Dodatek č. 2 řešil změnu rozsahu závazku veřejné služby v období od 12. prosince 2010 do 31. prosince 2010 a na rok 2011. Měnil rovněž čl. VII. odst. 3 Smlouvy, kde byla v souladu s Vyhláškou 241 stanovena nová maximální předpokládaná výše prokazatelné ztráty pro rok 2011 ve výši 10.393.410 Kč.
35. Dodatek č. 3 opět řešil změnu čl. IV. odst. 2 Smlouvy (změnu rozsahu závazku veřejné služby v období od 11. prosince 2011 do 31. prosince 2011 a na rok 2012). Měnil i čl. VII. odst. 1, kde se odpůrce zavazuje navrhovatel hradit prokazatelnou ztrátu dle této Smlouvy zálohově ve výši 100% 1/12 (jedné dvanáctiny) z předpokládané výše prokazatelné ztráty pro příslušné účetní období. Měnil rovněž čl. VII. odst. 3 Smlouvy, kde byla v souladu s Vyhláškou 241 stanovena nová maximální předpokládaná výše prokazatelné ztráty pro rok 2012 ve výši 10.586.465 Kč, přičemž byla rozdělena tak, že částka 7.614.465 Kč bude hrazena z rozpočtu kraje a částka 2.972.000 Kč z prostředků dotace ze státního rozpočtu. Dodatek č. 4 měnil, podobně jako



- dodatek č. 3, opět rozsah závazku veřejné služby v období od 9. prosince 2012 do 31. prosince 2012 a na rok 2013 (čl. IV. odst. 2 Smlouvy) a rovněž čl. VII. odst. 3 Smlouvy – nová maximální částka 10.903.000 Kč a její rozdělení a peněžní prostředky kraje a peněžní prostředky ze státního rozpočtu. Obdobné změny prováděl i dodatek č. 5.
36. Dodatek č. 6 byl koncipován obdobně jako dodatky č. 3, 4 a 5. Navíc bylo v čl. VII. odst. 3 uvedeno, že strany se dohodly do 31. května 2015 projednat navrhovatelem předložené požadavky a to vyúčtování prokazatelné ztráty dle kalkulace dopravce, úhradu poplatku za užití dopravní cesty za roky 2010 až 2014 v návaznosti na probíhající jednání s Krajem Vysočina.
37. Jako další důkazy byla předložena vyúčtování prokazatelné ztráty za roky 2010 až 2014, kde byla vypočtena skutečná prokazatelná ztráta navrhovatele. Byl předložen i výpočet předpokládané prokazatelné ztráty na rok 2015. Rovněž byly předloženy kopie dopisů, prokazujících vzájemnou komunikaci mezi navrhovatelem a odpůrcem z 1. pololetí roku 2015. Z nich vyplývá požadavek navrhovatele, aby mu odpůrce vyplatil finanční částku, kterou mu dle jeho názoru dluží jako kompenzaci prokazatelné ztráty za roky 2010 až 2014. Z těchto dopisů je zřejmé, že navrhovatel považuje plnění odpůrce za nedostatečné, neboť ten by mu měl – dle jeho názoru – platit celou jeho skutečnou prokazatelnou ztrátu, nikoliv pouze tu výši prokazatelné ztráty, která je uvedena ve Smlouvě jako maximální (čl. VII. odst. 3 Smlouvy).
38. Co se týče dalších důkazů, správní orgán nepovažuje za nutné zde popisovat obsah každého jednotlivého z nich. Správní orgán těmito důkazy provedl dokazování na základě žádosti obou účastníků řízení a při svém posuzování celé věci k nim přihlédl. Zde však musí konstatovat, že tyto další důkazy – ať již předložené navrhovatelem či odpůrcem – spíše jen ilustrovaly celkovou situaci, než aby byly rozhodné pro posouzení celého sporu.
- 39. Jeho jádro bylo totiž poměrně jednoduché a spočívalo v rozdílném chápání skutečnosti, jakou částku má odpůrce navrhovateli hradit za jeho služby (plnění závazku veřejné služby). Odpůrce byl přesvědčen, že za každých okolností je povinen hradit pouze částku uvedenou v čl. VII. odst. 3 Smlouvy jako maximální (resp. částku menší, pokud by skutečná prokazatelná ztráta byla menší než tato maximální částka). Navrhovatel byl naopak přesvědčen, že nelze vycházet z jeho pouhého předběžného odhadu prokazatelné ztráty, ale rozhodující byla jeho skutečná prokazatelná ztráta – a právě tato ztráta by mu měla být odpůrcem hrazena v plné výši.**
40. Vzhledem k této skutečnosti tak správní orgán považoval za nejdůležitější důkazy právě samotné texty Smlouvy a jejích dodatků. Ostatní navržené



důkazy, především ze strany navrhovatele, umožnily správnímu orgánu učinit si vzhled do oblasti zajišťování základní dopravní obslužnosti, umožnili mu porovnání s jinými poskytovateli a jinými objednateli těchto služeb. Správní orgán však musel konstatovat, že tyto důkazy ve stylu „*takhle se to dělá jinde (dřív)*“ neměly přímou souvislost s konkrétně projednávanou věcí a rovněž ani s konkrétním nárokem navrhovatele. Z tohoto důvodu nepovažoval správní orgán za nutné na tomto místě jednotlivé důkazy podrobněji rozebírat.

IV.

Příslušnost Ministerstva vnitra k vedení sporného řízení a k vydání rozhodnutí a určení účastníků sporného řízení

41. Při posuzování příslušnosti Ministerstva vnitra k řešení tohoto sporu správní orgán vycházel především z judikatury Nejvyššího soudu (rozsudek sp. zn. 23 Cdo 318/2009) a zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení č. j. Konf 31/2007-82). Tyto soudy se sice zabývaly smlouvami v autobusové – nikoliv železniční – dopravě, nicméně vzhledem k blízkosti právních úprav těchto dvou druhů dopravy si správní orgán dovoluje na tuto judikaturu odkázat. Soudy zde konstatovaly, že smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě ve smyslu § 19 zákona o silniční dopravě je veřejnoprávní smlouvou, neboť zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva; jde přitom o smlouvu subordinační ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu a vztahy jí spravované tak mohou být upraveny autoritativním rozhodnutím správního orgánu. Spory z takové smlouvy tak přísluší rozhodovat správnímu orgánu dle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Navíc je třeba připomenout, že navrhovatel se na Ministerstvo vnitra obrátil s tím, že jádrem sporu je plnění z veřejnoprávní smlouvy a takto byl jeho návrh koncipován i po obsahové stránce. Nejednalo se tedy o takový typ sporu, k jehož řešení by byly příslušné soudy (např. spory z titulu bezdůvodného obohacení), ale o spor z veřejnoprávní smlouvy, k jehož řešení – jak již je uvedeno výše – je příslušný správní orgán, tedy Ministerstvo vnitra.
42. Okruh účastníků správního řízení je obecně upraven v § 27 správního řádu, přičemž zde uvedené vymezení se použije, pokud zákon pro konkrétní „typ“ správního řízení nestanoví jinak (v takovém případě by bylo určení účastníků podle § 27 správního řádu na základě pravidla *lex specialis* vyloučeno). V případě sporného řízení vymezuje okruh účastníků speciální ustanovení § 141 odst. 3 správního řádu, podle něhož jsou účastníky řízení *navrhovatel* a *odpůrce*. Sporné řízení je řízením „o žádosti“, které je navíc svou povahou obdobné civilnímu spornému řízení tím, že proti sobě v zásadě stojí dvě (nebo více) osob, jejichž zájmy jsou v zásadě protichůdné, a správní orgán v pozici „nezúčastněného třetího“ posuzuje důvodnost tvrzených nároků. I pro určení okruhu účastníků je proto možné aplikovat principy, jimiž je ovládáno civilní (sporné) řízení. Ve sporném řízení tedy bude platit pravidlo, podle něhož je



účastníkem řízení *navrhovatel*, tj. osoba, která podala návrh na zahájení řízení. Již tímto faktem se stává účastníkem řízení a pro její účastenství je lhostejné, zda mu svědčí tvrzený hmotněprávní nárok. Zároveň bude platit, že postavení účastníka řízení – *odpůrce* bude mít každý, proti komu návrh na zahájení sporného řízení směřuje, tedy každý, koho navrhovatel jako odpůrce ve svém návrhu označil. I zde totiž pro účastenství platí, že je to navrhovatel jako „*pán sporu*“, kdo vymezuje okruh účastníků řízení. To, zda jím označený odpůrce je skutečně nositelem tvrzené hmotněprávní povinnosti (tedy zda je pasivně legitimovaným) se projeví nikoli při zkoumání účastenství v řízení, ale až v meritorním rozhodnutí [při nedostatku pasivní legitimace v zamítnutí návrhu; stejně tak pokud by navrhovatel nebyl nositelem tvrzeného práva, byl by jeho návrh rovněž zamítnut, případně by řízení mohlo být usnesením podle § 66 odst. 1 písm. b) zastaveno]. Navrhovatel označil jako účastníka řízení (odpůrce) Jihočeský kraj a s ním proto správní orgán jako s účastníkem řízení dále jedná.

43. V souladu s § 33 správního řádu byl navrhovatel zastoupen advokátem Mgr. Jaroslavem Tajbrem z advokátní kanceláře FELIX A SPOL. s.r.o. na základě písemné plné moci ze dne 17. prosince 2012, podepsané jednatelem společnosti Ing. Borisem Čajánkem. Odpůrce nebyl právně zastoupen advokátem a jednal tak svým jménem, resp. jménem hejtmana Jihočeského kraje, příp. jménem kraje jednali zaměstnanci krajského úřadu, zplnomocnění k tomu právě hejtmanem kraje, především Mgr. František Malý.
44. Smlouvu spolu uzavíraly Jihočeský kraj jako objednatel na straně jedné a společnost Jindřichohradecké místní dráhy, a.s. jako dopravce na straně druhé. Oběma stranám plynuly ze Smlouvy práva a povinnosti, mimo jiné povinnost objednatele platit dopravci prokazatelnou ztrátu ze svého rozpočtu. Jsou to tedy právě tyto dva subjekty, které mohou být účastníky sporného řízení na úhradu finanční částky vzniklé v souvislosti s možným neplněním podmínek Smlouvy.

V.

Posouzení důvodnosti uplatněného nároku

45. Jak již bylo uvedeno výše v části týkající se prováděných důkazních prostředků, meritem celého sporu je poměrně jednoduchá otázka – **Má či nemá navrhovatel nárok na to, aby mu odpůrce vyplatil požadovanou částku?** Důvodem, o který navrhovatel opírá svůj nárok, je skutečnost, že plněním závazku veřejné služby mu vzniká prokazatelná ztráta, tato ztráta je z jeho strany v souladu s právními předpisy řádně vyúčtována a předkládána odpůrci a tudíž by mu tato ztráta měla být odpůrcem v plném rozsahu uhrazena.



46. Odpůrce naopak chápe celou záležitost týkající se hrazení prokazatelné ztráty tak, že sice je povinen ji navrhovateli hradit, ovšem pouze v jisté maximální výši, která je nepřekročitelná (resp. překročitelná pouze za určitých, Smlouvou přesně definovaných, okolností). Pokud by se snad skutečná prokazatelná ztráta navrhovatele ukázala být vyšší než tato maximální částka, není odpůrce dle svého názoru tento rozdíl – mezi maximální částkou a skutečnou prokazatelnou ztrátou – povinen navrhovateli hradit.
47. Aby mohl správní orgán posoudit oprávněnost navrhovatelova nároku, **bylo tedy nutné zjistit, zda mu tento nárok vyplývá buď z textu samotné Smlouvy, nebo podpůrně alespoň z právních předpisů, upravujících plnění závazku veřejné služby.** Pokud jde o text Smlouvy, již výše bylo uvedeno, že z čl. VII. odst. 1 a odst. 3 je zřejmé, dle níž se odpůrce zavazuje za podmínek stanovených Smlouvou z navrhovatelem uplatňovaného objemu předpokládané prokazatelné ztráty uhradit navrhovateli objem prokázaných ztrát spojů **maximálně** do přesně stanovené výše. V následně uzavřených dodatcích pak byl čl. VII. odst. 3 Smlouvy měněn v tom smyslu, že byla nově stanovována ona **maximální** částka, kterou se odpůrce zavazuje navrhovateli zaplatit.
48. Že má odpůrce platit pouze onu maximální částku bez ohledu na to, jaká nakonec po provedeném vyúčtování bude skutečná prokazatelná ztráta, lze nepřímou dovést i z čl. IV. odst. 3 Smlouvy, z něž vyplývá, jak řešit případnou změnu rozsahu sjednaného dopravního výkonu. Strany si zde ujednaly, že pokud dojde ke zvýšení smluvního rozsahu dopravního výkonu, uhradí odpůrce navrhovateli ze svého rozpočtu prokazatelnou ztrátu spojenou s tímto navýšením v plné výši včetně přiměřeného zisku. Správní orgán se domnívá, že pokud by Smlouva měla být chápána tak, jak ji chápe navrhovatel – tedy že má vždy nárok na uhrazení skutečné prokazatelné ztráty v plné výši – pak by bylo toto ustanovení čl. IV. odst. 3 Smlouvy prakticky nadbytečné, neboť uhrazení této skutečné prokazatelné ztráty v souvislosti se zvýšením smluvního rozsahu dopravního výkonu by se rozumělo samo sebou, resp. vyplývalo by právě z čl. VII. odst. 1 a odst. 3 Smlouvy. Pokud však bude správní orgán na Smlouvu nahlížet optikou odpůrce – tedy že zaplatí navrhovateli nanejvýš maximální uvedenou částku a nic víc – pak ustanovení čl. IV. odst. 3 Smlouvy smysl dává. Odpůrce totiž tímto ustanovením dává najevo, že i když za „normálních“ okolností bude za plnění Smlouvy platit navrhovateli pouze onu maximální částku, pokud dojde ke konkrétnímu vybočení z tohoto normálu (zde v podobě nutnosti navýšit rozsah základní dopravní obslužnosti), bude prokazatelná ztráta spojená s tímto navýšením navrhovateli zaplácena v plné výši včetně přiměřeného zisku. Důvod, proč smlouva toto ustanovení obsahuje, je dle názoru správního orgánu zřejmý: má zajistit, aby navrhovatel nespravedlivě „netrpěl“ tím, že zajištění dopravní



obslužnosti muselo být zajištěno ve větším rozsahu, než mohl navrhovatel očekávat, resp. ve větším rozsahu, než na jaký se mohl navrhovatel připravit.

49. Správní orgán rovněž připomíná, že tato výše uvedená (dle jeho názoru důležitá) ustanovení neobsahuje jenom původní Smlouva z roku 2009, ale i její následující dodatky. Jinak řečeno, s textem Smlouvy i jejích dodatků setrval po dobu několika let vyslovovali svými podpisy souhlas nejen odpůrce, ale i navrhovatel. Na tuto skutečnost navrhovatel reagoval ve svém vyjádření, kde sám sebe označil jako slabší stranu Smlouvy, což se projevilo už při uzavírání samotné Smlouvy, resp. jejích dodatků, kdy odpůrce vždy stavěl navrhovatele do pozice, kdy může buďto přistoupit na finanční podmínky odpůrce nebo dodatek ke Smlouvě na nové období neuzavřít.
50. S takovou argumentací se však správní orgán nemůže ztotožnit. Předně je třeba konstatovat, že byť se smlouvy o závazku veřejné služby obecně řadí mezi smlouvy veřejnoprávní, obsahují v sobě výrazný soukromoprávní prvek. Na tomto se ostatně shodli jak odpůrce, tak i navrhovatel. **Především se tu uplatní svobodná vůle smluvních stran, jejímž důsledkem je, že strany se na společné smlouvě dohodnout mohou, avšak nemusejí.** Pokud se dopravci nelíbí podmínky, za nichž by smlouva měla být uzavřena, resp. má za to, že by na základě takovéto smlouvy nejenže nebyl schopen dospět k zisku, ale dokonce prodělával, smlouvu uzavřít nemusí – druhá strana jej k tomu nemůže donutit. Stejně tak objednatel, pokud dospěje k názoru, že závazek veřejné služby provozovaný konkrétním dopravcem je pro něj finančně nevýhodný, může se poohlédnout po jiném dopravci, který mu nabídne lepší podmínky. Takto si přitom správní orgán představuje smysl toho, co je označováno jako princip smluvní volnosti stran.
51. Navrhovatel rovněž uvedl, že patří do úzké skupiny tzv. unitárních dopravců, kteří jsou jak vlastníkem železniční dopravní cesty, tak i výlučným provozovatelem železniční dopravy na této trati a pokud by tedy při jednáních s odpůrcem nepřistoupil na jeho podmínky, riskoval by reálný zánik sebe sama jako podnikatelského subjektu. De facto tedy odpůrce vnutí každoročně navrhovateli své finanční podmínky úhrady prokazatelné ztráty, na které navrhovatel nakonec přistoupí a ty jsou následně vtěleny do dodatku ke Smlouvě. Odpůrce následně může tvrdit, a tvrdí to i ve svém posledním vyjádření, že *„...při stanovování předpokládané prokazatelné ztráty by měl dopravce uvážit všechny skutečnosti, které ji mohou ovlivnit tak, aby její výše odpovídala co nejvíce skutečnosti tak, že výkaz stanoví nejvyšší přípustnou výši úhrady prokazatelné ztráty.“* Odpůrce však zapomíná dodat, že se o to navrhovatel každoročně opakovaně pokouší, nicméně nakonec je prakticky vždy odkázán na finanční podmínky vnucené mu odpůrcem.



52. U této argumentace navrhovatele však správnímu orgánu nezbyvá než si položit otázku: Jaký je faktický rozdíl mezi (i) odmítnutím Smlouvy vytvořené „na míru“ odpůrci, kdy toto odmítnutí bude mít za následek „reálný zánik“ navrhovatele a (ii) podepsáním takové Smlouvy, jejíž plnění je z finančního hlediska pro navrhovatele tak nevýhodné, že „*nemůže navrhovatel z hlediska delší perspektivy ekonomicky přežít?*“ (tuto formulaci použil sám navrhovatel ve svém vyjádření ze dne 27. listopadu 2015, str. 2). Správní orgán by zde rád upozornil na již výše zmiňovaný rozsudek NSS č. j. 1 As 26/2012-53 ze dne 18. dubna 2012. Tento rozsudek se sice týkal nikoliv železniční, nýbrž autobusové dopravy, avšak výslovně konstatoval, že provozování dopravy v závazku veřejné služby je podnikáním, které nemůže být prosto ekonomického rizika.
53. Správní orgán se přitom u tohoto rozsudku ještě na okamžik zdrží. Obsahem tohoto sporu řešeného NSS byla situace, kdy tamní dopravce (Autobusy KAVKA) prováděl ve smyslu § 19b odst. 3 věty první tehdy platného zákona o silniční dopravě svůj předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty (který dle tohoto zákona musí provádět dopravce), avšak tento mu fakticky byl předložen objednatelem (Ústeckým krajem). Fakticky šlo o to, že Ústecký kraj již dopředu všem zájemcům deklaroval svoji závaznou představu o tom, jakou maximální prokazatelnou ztrátu je ochoten dopravcům uhradit. V tomto ohledu mohl každý dopravce dle svého obchodního úsudku srovnat svůj odhad tržeb s údaji závazně stanovenými Ústeckým krajem. Přitom v případě, že údaj Ústeckého kraje jako zadavatele považoval dopravce za míjející se s realitou, jednoduše veřejnoprávní smlouvu vůbec nepodepisoval.
54. NSS přitom celou situaci, zjednodušeně řečeno, posoudil tak, že na postupu Ústeckého kraje nespátřil nic protiprávního s tím, že vzhledem ke konsensuální povaze smlouvy nebylo možno říci, že by dopravce byl nějakým způsobem znevýhodněn. Svoboda volby – zda smlouvu uzavřít či nikoliv – nebyla nijak omezena. Navíc, NSS takový postup kraje ani neshledal jako protizákonný a to právě z důvodu, že náhled Ústeckého kraje na celou problematiku byl zřejmý a dopravce mohl zvážit, zda se s tímto náhledem ztotožní (a smlouvu podepíše), či neztotožní.
55. Pokud se správní orgán vrátí k v tomto rozhodnutí projednávanému případu, má za to, že situace je zde obdobná jako v případě rozsudku NSS. V tomto případě navrhovatel od počátku znal názor odpůrce na to, jak si odpůrce představuje úhradu prokazatelné ztráty. Přitom, i kdyby toto nebylo navrhovateli zřejmé již v prosinci roku 2009 při podpisu původní Smlouvy – o čemž správní orgán silně pochybuje – muselo by mu to být známo při podpisu následných dodatků, které stejně jako původní Smlouva zachovávaly systém stanovení maximální částky, kterou bude odpůrce navrhovateli platit ať již přímo ze svého rozpočtu, nebo z prostředků dotace ze státního rozpočtu.



Navrhovatel však ve smluvním vztahu setrval i nadále, a to i když mu tato skutečnost dle jeho vyjádření způsobovala stále větší ekonomickou újmu. Nikdo však nemůže popřít, že navrhovatel měl právo Smlouvu za nastavených podmínek neuzavřít, resp. smluvní vztah v průběhu jeho trvání ukončit (dle podmínek daných Smlouvou) a roztáčejíci se spirálu této ekonomické újmy zastavit. Jinak řečeno, ekonomické problémy navrhovatel nelze v tomto případě přičítat k tíži odpůrce (který trvá na svém názoru, že je ochoten za poskytované služby platit pouze určitou maximální částku), ale pouze a jen samotnému navrhovateli, který, ať už veden jakýmkoliv pohnutkami, podepisováním dalších dodatků Smlouvu neustále prodlužuje.

56. Správní orgán má tedy za prokázané, že pokud jde o text samotné Smlouvy, nelze odpůrci z hlediska proplácení prokazatelné ztráty vytknout, že by svým jednáním Smlouvu porušoval. Odpůrce po vyčíslení skutečné prokazatelné ztráty ze strany navrhovatele (která je vždy vyšší než maximální částka stanovená v čl. VII. odst. 3 Smlouvy) mu vždy zaplatí maximální možnou částku, na niž se strany Smlouvy dohodly. Nelze proto říct, že by navrhovatelův nárok na zaplacení skutečné prokazatelné ztráty v plné výši snad měl oporu přímo v některém z ustanovení Smlouvy.

57. Správní orgán však považuje za nutné posoudit navrhovatelův návrh i z hlediska toho, zda by mu nárok na zaplacení skutečné prokazatelné ztráty v plné výši nevyplýval alespoň podpůrně z právních předpisů, upravujících provozování závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě. O prokazatelné ztrátě hovořil § 39a ZD (ve znění platném v době uzavírání smlouvy) tak, že dle odst. 1 platilo: „*Prokazatelnou ztrátou se pro účely tohoto zákona rozumí rozdíl mezi ekonomicky oprávněnými náklady vynaloženými dopravcem na splnění závazku veřejné služby včetně přiměřeného zisku vztahujícího se k těmto nákladům a tržbami a výnosy dosaženými dopravcem z tohoto závazku.*“ Dle odst. 2 platilo: „*Prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci plněním závazků veřejné služby hradí kraj ze svého rozpočtu, jedná-li se o zajišťování základní dopravní obslužnosti území závazky veřejné služby.*“ Dle odst. 3 platilo: „*Bližší vymezení prokazatelné ztráty, způsob jejího výpočtu, doklady, kterými musí být výpočty prokazatelné ztráty doloženy, vymezení přiměřeného zisku, náležitosti smlouvy o závazku veřejné služby a způsob výkonu státního dozoru nad financováním dopravní obslužnosti a ostatních závazků veřejné služby stanoví prováděcí předpis.*“ Tímto prováděcím předpisem přitom byla Vyhláška 241. Dle § 5 této vyhlášky platilo, že smlouva o závazku veřejné služby obsahuje, mimo jiné, tyto náležitosti: „*písm. d) předpokládanou výši prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby; písm. e) závazek objednatele hradit dopravci prokazatelnou ztrátu podle ustanovení této vyhlášky.*“



58. Správní orgán se přitom domnívá, že z výše uvedených právních předpisů nelze s jistotou říci, zda by objednatel měl dopravci hradit skutečnou prokazatelnou ztrátu (dodatečně vypočtenou) v plné výši, či zda se jedná o povinnost uhradit pouze tu prokazatelnou ztrátu, která je přímo uvedena ve smlouvě o závazku veřejné služby (tedy pouze předpokládanou výši prokazatelné ztráty). Tyto právní předpisy neobsahují např. ekvivalent ust. § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě, který platil v roce 2009. Dle něj *byl povinnou součástí smlouvy o závazku veřejné služby dopravcem předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty za celé období, na které se závazek veřejné služby uzavírá. Dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy a spojů uhradili prokazatelnou ztrátu nejvýše ve výši tohoto předběžného odborného odhadu zvýšeného pouze o nepředvídatelné prokazatelné náklady.* V tomto zákoně o silniční dopravě tedy byla tato otázka řešena jednoznačně a způsobem nevzbuzujícím jakékoliv pochybnosti. Pokud se však jedná o dopravu železniční, žádné takovéto jednoznačné ustanovení předmětné právní předpisy neobsahují. Nad rámec výše uvedeného správní orgán připomíná, že ani evropské právo (nařízení č. 1191/69) se touto otázkou nezabývá a nelze zde tedy na danou otázku nalézt odpověď.
59. V této situaci tedy správnímu orgánu nezbývá, než pokusit se o výklad § 39a ZD v tom smyslu, jak chápat jím stanovenou povinnost kraje, aby dopravci zaplatil prokazatelnou ztrátu. Z důvodové zprávy k zákonu č. 23/2000 Sb., kterým byl ZD novelizován právě o nový § 39a, žádné vodítko vysledovat nelze. Obdobná je i situace u důvodové zprávy k zákonu č. 150/2000 Sb., kterým se měnil § 19b zákona o silniční dopravě v tom smyslu, že byla krajům jednoznačně stanovena povinnost hradit dopravcům jejich prokazatelnou ztrátu maximálně do výše předběžného odborného odhadu.
60. Správní orgán za těchto okolností nemá jinou šanci, než se pokusit o vlastní výklad, toho, zda dopravce provozující železniční osobní dopravu formou závazku veřejné služby má nárok na úhradu plné výše své prokazatelné ztráty či pouze na takovou výši, kterou si stanoví svým odborným odhadem. Ať již však bude odpověď jakákoliv, je nutné si zodpovědět ještě jednu otázku a sice: **mají dopravce a objednatel s odkazem na smluvní volnost možnost upravit si míru hrazení prokazatelné ztráty jinak, než by to vyplývalo z § 39a ZD, potažmo z Vyhlášky 241?**
61. Správní orgán se nejprve pokusí odpovědět na druhou otázku. Dle jeho názoru je nepochybné, že smlouva o závazku veřejné služby musela obsahovat předpokládanou výši prokazatelné ztráty ze závazků veřejné služby dle § 5 písm. d) Vyhlášky 241, a musela obsahovat i závazek objednatele hradit dopravci prokazatelnou ztrátu podle ustanovení § 5 písm. e) Vyhlášky 241. Jinak řečeno, závazek dopravce hradit prokazatelnou ztrátu je nezpochybnitelný. Znamená to však, že by se strany smlouvy nemohly na



některých aspektech (jako je třeba právě výše této ztráty, která bude uhrazena) dohodnout tak, aby to vyhovovalo jim oběma?

62. Správní orgán se v tomto domnívá, že smluvní volnost zde hraje značnou roli a takováto úprava možná je. V tomto se opírá o již výše zmíněný rozsudek NSS č. j. 1 As 26/2012-53, kde tamní dopravce v souladu s právními předpisy prováděl svůj vlastní předběžný odhad prokazatelné ztráty, ale rozhodující byla nakonec stejně částka, kterou deklaroval objednatel – jakožto částku, kterou je ochoten platit – a dopravce tak mohl na tento postoj objednatele buď přistoupit, nebo jej ignorovat a smlouvu neuzavírat. Z toho důvodu má správní orgán za to, že i v nyní řešeném případě odpůrci žádný právní předpis nebránil v tom, aby při svém vyjednávání s navrhovatelem o textové podobě Smlouvy „upravil“ své hrazení prokazatelné ztráty v tom smyslu, že ji bude navrhovatel hradit pouze do určité výše.
- 63. Správní orgán tak může uzavřít, že dle jeho názoru nebyl postup účastníků Smlouvy, spočívající v přesném stanovení, jak vysokou finanční částku bude odpůrce navrhovatel z titulu prokazatelné ztráty maximálně hradit, v rozporu s právními předpisy, upravujícími provozování závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě.**
64. Nad rámec výše uvedeného by správní orgán ještě rád zmínil i svůj názor na to, zda konkrétní výše uvedená ustanovení ZD a Vyhlášky 241 měla dle úmyslu zákonodárce znamenat, že objednatel má platit (i) celou skutečnou prokazatelnou ztrátu v plné výši nebo (ii) pouze takovou, která nepřekročí odhad dopravce, provedený před uzavřením samotné smlouvy. Správní orgán tímto přitom nijak nezpochybňuje svůj názor uvedený v předchozím odstavci, dle něž se domnívá, že ať už by platila jakákoliv z těchto dvou variant, bylo by možné v případě shodného projevu vůle účastníků úhradu prokazatelné ztráty upravit tak, aby vyhovovala oběma stranám. Avšak čistě pro případ, že by se tato právní konstrukce správního orgánu měla v budoucnu ukázat jako chybná, rád by se vyjádřil i k tomuto tématu.
65. Správní orgán přitom může konstatovat, že by se rozhodně přikláněl ke druhé nastíněné variantě, tedy k tomu, že uvedená ustanovení ZD a Vyhlášky 241 měla dle úmyslu zákonodárce znamenat, že objednatel má platit pouze takovou, která nepřekročí odhad dopravce, provedený před uzavřením samotné smlouvy. K tomuto závěru přitom správní orgán vedou hlavně dva důvody. Prvním z nich je porovnání s tím, jak je tato otázka řešena v silniční (autobusové) přepravě. U tohoto typu – jak již bylo uvedeno výše – přitom platilo, že dopravce hradí prokazatelnou ztrátu nejvýše ve výši předběžného odborného odhadu. Pokud přitom existuje situace, kdy tato otázka je u autobusové dopravy vyřešena jednoznačně a u dopravy železniční je možno více výkladů, správní orgán se domnívá, že je rozumné přiklonit se



i u železniční dopravy k výkladu, který bude v souladu se zákonem o silniční dopravě, už vzhledem k obsahové blízkosti tohoto typu smluv, kde u obou jde o závazek veřejné služby v osobní dopravě.

66. Druhým důvodem, proč se správní orgán přiklání k tomuto výkladu, je i „rozumnost“ takového výkladu. Pokud by totiž mělo platit, že objednatel je vždy povinen zaplatit dopravci skutečnou prokazatelnou ztrátu – bez ohledu na to, jaký byl předběžný odhad této ztráty – ocitli by se objednatelé ve velmi nevýhodné pozici. Pokud by totiž objednatel potřeboval na svém území zajistit formou závazku veřejné služby určitý typ osobní dopravy a vyzval několik dopravců, aby mu předložili své nabídky, těm by nic nebránilo v tom, aby tuto svoji nabídku „zatraktivnili“ tím, že by např. snížili svůj předběžný odhad tak, že by se tato nabídka jevila objednateli jako výhodnější, než ve skutečnosti je (a jako výhodnější než nabídky ostatních dopravců). Objednatel by se dostal do schizofrenní situace, že i kdyby se sebevíc snažil vybrat z ekonomického hlediska tu nejvýhodnější nabídku, nikdy by nemohl vědět, kolik peněz dopravci skutečně bude muset vyplatit poté, co tento vyúčtuje svoji skutečnou prokazatelnou ztrátu. Je přitom více než zřejmé, že u tohoto typu smluv je to především cena, která zpravidla rozhoduje o tom, se kterým dopravcem objednatel nakonec uzavře smlouvu. Objednatel by tak byl nucen při uzavírání smlouvy de facto „naslepo“ spoléhat na to, že odhad dopravce se od skutečné prokazatelné ztráty nebude nijak dramaticky lišit. Takový výklad právních předpisů a s tím související nevýhodné postavení objednatele by přitom zcela nabourával onu již několikrát zmiňovanou rovnost smluvních stran, která by měla u těchto smluv fungovat.

67. Pokud však bude platit výklad, že objednatel je povinen zaplatit maximálně takovou částku, jakou dopravce uvedl ve svém předběžném odhadu, k žádné nerovnosti stran by dle názoru správního orgánu nedocházelo. Na jedné straně by byl dopravce už při předkládání svého odhadu prokazatelné ztráty nucen provést tento odhad nanejvýš precizně, neboť by věděl, že pokud bude jeho nabídka vybrána a jeho ztráta bude následně vyšší než jeho vlastní odhad, půjde tato ztráta k jeho tíži. Naopak objednatel by mohl při výběru z nabídek jednotlivých dopravců snadno posoudit, která z nich je pro něj z ekonomického hlediska nejvýhodnější a poté, co by jednu z nich vybral, měl by jistotu, že ať už bude skutečná prokazatelná ztráta dopravce jakkoliv vysoká, on ji bude nucen uhradit maximálně do výše předběžného odborného odhadu.

VI.

Náklady řízení

68. Podle § 141 odst. 11 správního řádu *přizná správní orgán ve sporném řízení účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných*



k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Podle § 79 odst. 1 správního řádu jsou náklady řízení zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování. Navrhovatel ve věci neuspěl, nebyla mu proto přiznána žádná náhrada nákladů řízení. Co se týče odpůrce, měl ve věci plný úspěch, vznikl mu nárok na náhradu *potřebných a účelně vynaložených nákladů*. Odpůrce ve věci nebyl právně zastoupen advokátem a veškeré kroky v řízení jménem kraje prováděli zaměstnanci krajského úřadu, zplnomocnění k tomu právě hejtnanem kraje. V rámci řízení před Ministerstvem vnitra přitom odpůrce ani nevyčíslil své náklady spojené s řízením u Ministerstva vnitra a ani neuplatnil žádný nárok na náhradu těchto nákladů. Přestože tedy měl odpůrce ve věci úspěch, bylo rozhodnuto, že ani jemu se nepřiznává žádná náhrada nákladů řízení. Podmínky v soudem řešeném případě jsou totiž identické jako v nyní řešeném sporu. Proto i kdyby odpůrce uplatnil nárok na náhradu nákladů řízení za advokátní zastoupení, nemohly by mu být přiznány.

69. Podle § 79 odst. 2 správního řádu *může být rozhodnutí ve věci nákladů řízení ve výrokové části jiného rozhodnutí nebo může být vydáno samostatně; lze je vydat i v průběhu řízení. Rozhodnutí se oznamuje pouze osobám, jichž se týká.* Vzhledem k této možnosti rozhodlo Ministerstvo vnitra o náhradě nákladů řízení v rámci rozhodnutí ve věci tak, že **výrokem č. II** nebyla přiznána náhrada nákladů ani jednomu z účastníků řízení.

P o u č e n í:

Proti výroku č. I. tohoto rozhodnutí se nelze podle § 169 odst. 2 správního řádu odvolat, resp. podat rozklad. Proti výroku č. II. mohou účastníci řízení podat podle § 152 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 83 odst. 1 správního řádu rozklad do 15 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí; rozklad se podává ministrovi vnitra prostřednictvím Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy dozoru a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4.

otisk úředního razítka.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru
podepsáno elektronicky



Rozdělovník:

1. Správní spis.
2. Rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu oznámeno navrhovateli *společnosti Jindřichohradecké místní dráhy a.s.*, IČ 62 50 98 70, se sídlem Nádražní 203/II, 377 01 Jindřichův Hradec, dodáním do datové schránky právnímu zástupci navrhovatele Mgr. Jaroslavu Tajbrovi, U Nikolajky 833/5, 150 00 Praha 5, IDDS: z2f525p, (Rovněž na IDDS: h2pf5tv)
3. Rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu oznámeno navrhovateli *společnosti Jindřichohradecké místní dráhy a.s.*, IČ 62 50 98 70, se sídlem Nádražní 203/II, 377 01 Jindřichův Hradec, dodáním do jeho datové schránky.
4. Rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu oznámeno odpůrci *Jihočeskému kraji*, IČ: 70 89 06 50, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice, dodáním do jeho datové schránky.

Vyřizuje: Mgr. Martin Vašica
tel. č.: 974 816 485
e-mail: martin.vasica@mvcv.cz

Výrok č. I nabyl právní moci dne a je vykonatelný dne

V dne razítko a podpis

Výrok č. II nabyl právní moci dne a je vykonatelný dne

V dne razítko a podpis