



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

Č. j. MV-107540-46/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 Kraji Vysočina, IČ 70 89 07 49, se sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava (dále též jako „odpůrce“), na zaplacení částky 2.561.563.50 Kč s příslušenstvím,

t a k t o :

I. Podle § 141 odst. 7 správního řádu se návrh, aby *Kraji Vysočina* byla uložena povinnost uhradit společnosti *Jindřichohradecké místní dráhy, a.s.* částku 2.561.563.50 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 17. července 2015 (doručeno dne 21. července 2015) k Ministerstvu vnitra svůj návrh 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-107540-5/ODK-2015, zaslalo účastníkům řízení vyznění 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-107540-6/ODK-2015, prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci do 31. prosince 2015.

2. Dne 4. září 2015 obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření odpůrce ze dne 27. srpna 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-7/ODK-2015) a dne 7. září rovněž vyjádření navrhovatele ze dne 4. září 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-8/ODK-2015). Následně dopisy ze dne 13. října 2015 č. j. MV-107540-31/ODK-2015 a č. j. MV-107540-32/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. Toto dokazování proběhlo dne 27. října 2015 a byl o něm pořízen protokol (zaevidován pod č. j. MV-107540-35/ODK-2015). Tohoto dokazování se zúčastnil pouze právní zástupce navrhovatele, který rovněž předložil návrh na provedení dalších listinných důkazů – jejich seznam byl zaevidován pod č. j. MV-107540-36/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-107540-37/ODK-2015) a zároveň jim byla zaslána i kopie protokolu o provádění důkazů. Účastníci této možnosti k vyjádření využili – nejprve navrhovatel svým dopisem ze dne 20. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-39/ODK-2015 a č. j. MV-107540-40/ODK-2015) a poté i odpůrce svým dopisem ze dne 25. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-42/ODK-2015). Navrhovateli byla dopisem č. j. MV-107540-43/ODK-2015 poskytnuta dodatečná možnost na toto podání zareagovat do 4. prosince 2015, což navrhovatel využil svými dopisy ze dne 4. prosince 2015, kde se vyjádřil k věci a rovněž vyčíslil své náklady řízení (zaevidováno pod č. j. MV-107540-44/ODK-2015 a č. j. MV-107540-45/ODK-2015).

II.

Rekapitulace podání účastníků řízení

4. Navrhovatel ve svém návrhu ze dne 17. července 2015 uvedl, že se vůči odpůrci domáhá řádného plnění jeho povinností ze Smlouvy o závazku



veřejné služby v drážní dopravě, uzavřené dle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů a § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Smlouva“), kterou mezi sebou účastníci uzavřeli dne 19. října 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. 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 vyličení samotného skutkového stavu navrhovatel uvedl, že Smlouva byla uzavřena s účinností od 1. ledna 2010 na dobu určitou do 31. prosince 2019. Smlouva byla v průběhu trvání změněna 10 dodatky, týkajícími se převážně rozsahu dopravního výkonu a výše záloh na úhradu prokazatelné ztráty. Na začátku roku 2015 však mezi navrhovatelem a odpůrcem vygradoval spor existující od počátku trvání Smlouvy, který se týká rozsahu plnění odpůrce navrhovateli 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 téměř o 20 mil. Kč bez příslušenství). V roce 2014 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 16. března 2015) s tím, že pro něj není relevantní skutečná prokazatelná ztráta navrhovatele, ale že platí pouze předem určenou maximální částku. I po obdržení tohoto dopisu probíhala mezi účastníky další jednání, jež však nikam nevedla a nakonec došlo až k promlčení nároku navrhovatele na kompenzaci prokazatelné ztráty za rok 2010, kdy tento nárok již navrhovatel nyní neuplatňuje. Vzhledem k tomu tak uplatňuje svůj nárok až od kalendářního roku 2011, konkrétně částku 2.161.563,50 Kč jako nárok na úhradu prokazatelné ztráty za rok 2011 a dále částku 100.000 Kč, představující vždy část nároku na úhradu prokazatelné ztráty za roky 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 4. září 2015 obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření odpůrce ze dne 27. srpna 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-7/ODK-2015) a dne 7. září rovněž vyjádření navrhovatele ze dne 4. září 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-8/ODK-2015).
8. Odpůrce nejprve uvedl, že dle jeho názoru by daný nárok na zaplacení peněžité částky měl být projednán v občanském soudním řízení, neboť se nepochybně jedná o plnění nad rámec uzavřené Smlouvy. Dle jeho názoru dopravce (navrhovatel) provozuje dopravu na základě licence a bez závislosti na uzavření Smlouvy, která tak nemůže být z tohoto hlediska veřejnoprávní smlouvou – ani dle § 159 odst. 1 správního řádu, ani dle § 161 odst. 1 správního řádu. Rovněž ani zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, nestanoví, že by se jednalo o veřejnoprávní smlouvu, naopak § 8 odst. 5 výslovně uvádí, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou. Jedná se tedy o smlouvu soukromoprávní, uzavřenou dle tehdy platného § 269 odst. 2 obchodního zákoníku a řešení sporů z ní náleží do pravomoci soudů.
9. I přes výše uvedené se pak odpůrce z procesní opatrnosti vyjádřil i k věci samé. Nejprve namítnul, že podaný návrh má vadu znemožňující pochopení, jakým způsobem byl nárok vypočten (návrh je nekonkrétní a neprojednatelný). Nárok navrhovatele rovněž považuje za nedůvodný i v čistě věcné rovině a to s odkazem na čl. V. a VI. uzavřené Smlouvy. V čl. V. se odpůrce zavázal uhradit z navrhovatelem uplatňovaného objemu předpokládané ztráty objem prokazatelných ztrát maximálně do výše finančních prostředků stanovených



usnesením Kraje Vysočina ve smyslu čl. I. odst. 2 Smlouvy. Nárůst nákladů byl ošetřen pravidelným navyšováním ceny za vlkm o míru inflace. Rovněž upozornil, že závazek veřejné služby je smlouvou a je tak na svobodné vůli stran, zda na podmínky navržené druhou smluvní stranou přistoupí či nikoliv – což vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu (NSS) č. j. 1 As 26/2012-53 ze dne 18. dubna 2012. Rovněž uvedl, že nelze souhlasit s názorem navrhovatele, že předběžné odborné odhady jsou pouze odhadem budoucího výsledku. Odpůrce má naopak za to, že je věcí dopravce (navrhovatele), aby při stanovování výše předpokládané prokazatelné ztráty zvážil všechny skutečnosti, které ji mohou ovlivnit, aby tento předpoklad odpovídal co nejvíce skutečnosti. V případě, že skutečnost doložená navrhovatelem by byla nižší než předpokládaná prokazatelná ztráta, sníží odpůrce výši své úhrady a to s ohledem na riziko překompenzace dopravce, neboli skutečnost doložená navrhovatelem slouží jako kontrolní mechanismus nepřekompenzovanosti dopravce.

10. Rovněž uvedl, že riziko zvýšených mzdových nákladů nenese odpůrce, nýbrž navrhovatel. Odpůrce také poukázal na vyjádření tehdejšího ředitele společnosti (navrhovatele) Ing. Šatavy, s nímž byly sjednávány dodatky č. 3, 4 a 5 Smlouvy v letech 2011 a 2012. Dle vyjádření Ing. Šatavy z 28. srpna 2015 vyplývá, že výše úhrady prokazatelné ztráty byla v té době zcela dostatečná. Závěrem odpůrce navrhnul, aby byl celý návrh navrhovatele jako nedůvodný zamítnut.
11. Navrhovatel ve svém podání ze dne 4. září 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-8/ODK-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.



12. Navrhovatel dále nabídnul porovnání s podmínkami konkurenčních dopravců (konkrétně Českých drah, a.s.), poskytujících dopravní obslužnost na území Kraje Vysočina, 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.
13. Dne 27. října 2015 proběhlo dokazování a byl o něm pořízen protokol (zaevidován pod č. j. MV-107540-35/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-107540-37/ODK-2015) a zároveň jim byla zaslána i kopie protokolu o provádění důkazů. Účastníci této možnosti k vyjádření využili – nejprve navrhovatel svým dopisem ze dne 20. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-39/ODK-2015) a poté i odpůrce svým dopisem ze dne 25. listopadu 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-42/ODK-2015).
14. Navrhovatel ve svém vyjádření (č. j. MV-107540-39/ODK-2015) předeslal, že reaguje především na písemné vyjádření odpůrce ze dne 27. srpna 2015 (zaevidováno pod č. j. MV-107540-7/ODK-2015). K otázce věcné nepřislušnosti Ministerstva vnitra k rozhodnutí sporu uvedl, že zajišťování dopravní obslužnosti drážní dopravou je projevem tzv. pečovatelské správy. A tedy odpůrcem tvrzená absence vztahu nadřízenosti a podřízenosti neznamena, že by se smluvní vztah mezi odpůrcem a navrhovatelem automaticky řadil do kategorie soukromoprávních vztahů.
15. Navrhovatel dále 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 odkázal na celou řadu listin, které předložil, dokládajících, že mu odpůrce již od roku 2010 nehradí prokazatelnou ztrátu vzniklou plněním závazku veřejné služby. Navrhovatel rovněž opětovně upozornil na diametrální rozdíl, s jakým odpůrce přistupuje na straně jedné



k němu a na straně druhé k Českým drahám a.s. v tom navrhovatel spatřuje diskriminační postup a porušení zásady rovného zacházení ze strany odpůrce v různém přístupu k dopravcům.

16. Dále se vyjádřil ke konkrétním argumentům odpůrce v jeho podání ze dne 27. srpna 2015. K názoru odpůrce, že jeho návrh má vady znemožňující pochopení, jakým způsobem byl nárok vypočten a o jaká tvrzení, skutečnosti a smluvní nebo právní úpravu povinností stran se opírá, navrhovatel uvedl, že již v samotném návrhu uvedl, že pravidelně vždy ke konci kalendářního čtvrtletí a ke konci kalendářního roku, vždy do dvou měsíců po skončení období, poskytoval vyúčtování prokazatelné ztráty vzniklé výkonem závazku veřejné služby dle pravidel stanovených Vyhláškou 241, tak jak to požaduje Smlouva. V této souvislosti si navrhovatel nechal vypracovat znalecký posudek č. 6/RM/2015 (dále jen „Znalecký posudek“), který se zabýval tím, zda navrhovatel při výpočtu prokazatelné ztráty postupuje dle platných právních předpisů, tedy o ověření, zda vzorec výpočtu je sestaven správně, či nikoliv a ověřit správnost výsledné hodnoty prokazatelné ztráty za období let 2010 až 2014. Z něj, zjednodušeně řečeno, vyplynulo, že navrhovatel je smluvně vázán počítat prokazatelnou ztrátu dle Vyhlášky 241, že údaje z interních podkladů, které jsou používány pro výpočet prokazatelné ztráty, souhlasí s auditovanými účetními závěrkami navrhovatele, že interní metodické pokyny navrhovatele odkazují na Vyhlášku 241 a metodika popsaná v nich je plně v souladu s touto vyhláškou. Ohledně ověření výpočtu prokazatelné ztráty ve veřejné drážní osobní dopravě za první a druhé čtvrtletí roku 2015 pak předložil navrhovatel zprávu nezávislého auditora Ing. Petra Čermáka. Jeho výrok přitom zní, že výkazy prokazatelné ztráty ve veřejné drážní osobní dopravě za první a druhé čtvrtletí roku 2015 účetní jednotky navrhovatele, byly ve všech významných (materiálních) ohledech sestaveny v souladu s Vyhláškou 241, na základě účetních podkladů zpracovaných v souladu s metodami účtování a oceňování podle českých předpisů.
17. Navrhovatel se dále vyjádřil k argumentu odpůrce ohledně soukromoprávních principů vztahujících se na smluvní vztah navrhovatele a odpůrce. Zde navrhovatel částečně souhlasil s tím, že i na smluvní vztah mezi stranami tohoto sporu je nutné aplikovat soukromoprávní principy smluvního práva jako např. svobodnou vůli smluvních stran. Ve zbytku však poukázal na zřejmé silnější postavení odpůrce jakožto strany Smlouvy, což se projevuje už při uzavírání samotné Smlouvy, resp. jejich dodatků, kdy odpůrce staví navrhovatele do pozice, kdy může buďto přistoupit na finanční podmínky odpůrce nebo dodatek ke Smlouvě na nové období neuzavřít. Tuto praxi doložil i odkazem na vyjádření Ing. Jana Šatavy, bývalého předsedy představenstva navrhovatele, které uvedl v rozhovoru pro deník e15.cz ze dne 9. července 2010. Navrhovatel rovněž připomněl, že patří do úzké skupiny tzv. unitárních dopravců, kdy je 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 „Odpůrce se domnívá, že při stanovování výše předpokládané ztráty by dopravce měl zvážit všechny skutečnosti, které ji mohou ovlivnit, aby tento předpoklad odpovídal co nejvíce skutečnosti.“ Odpůrce však zapomíná dodat, že se o to navrhovatel každoročně opakovaně pokouší, nicméně nakonec je prakticky vždy odkázán na finanční podmínky vnucené mu odpůrcem.

18. Navrhovatel se rovněž krátce vyjádřil k té části Smlouvy, kde se odpůrce zavázal kompenzovat navrhovateli náklady na modernizaci vozového parku v rámci vyúčtování prokazatelné ztráty, předpokládající obnovení železničních kolejových vozidel z plnění předmětu Smlouvy. Tento závazek přitom odpůrce ve svém vyjádření ze dne 27. srpna 2015 odmítal. Navrhovatel však předložil nově uzavřený dodatek mezi ním a odpůrcem ze dne 10. listopadu 2015, který názory odpůrce de facto vyvrací. Navrhovatel se rovněž vyjádřil k tvrzení odpůrce, týkající se údajného přesouvání plnění mzdových závazků z navrhovatele na odpůrce. K tomu uvedl, že vezme-li se v úvahu postup odpůrce při každoročním vyjednávání finančních podmínek prokazatelné ztráty, kdy odpůrce tlačí na navrhovatele, aby plnil závazek dopravní obslužnosti dle předem stanovených finančních podmínek odpůrce, nelze se divit, že skutečné, reálně vyúčtované mzdové náklady se liší od těch předpokládaných.
19. K argumentaci odpůrce, který odkázal na prohlášení Ing. Šatavy v tom smyslu, že výše úhrady prokazatelné ztráty byla v letech 2011 a 2012 zcela dostatečná, navrhovatel uvedl, že Ing. Šatava je motivován negativně ovlivňovat navrhovatele. Toto dokládá i dříve zmíněným rozhovorem pro deník e15.cz ze dne 9. července 2010, kde Ing. Šatava hovořil zcela jinak. Nepravdivost tvrzení Ing. Šatavy v prohlášení pak nejlépe prokazují výkazy prokazatelné ztráty předkládané odpůrci, z nichž je zřejmé, že kompenzace placená odpůrcem je od samého uzavření Smlouvy nedostatečná. Navíc to, že spor mezi odpůrcem a navrhovatelem vygradoval až za současného vedení navrhovatele, poukazuje na skutečnost, že bývalé vedení navrhovatele v osobě Ing. Šatavy tiše tolerovalo ústupky odpůrci a žádným zásadním způsobem neřešilo akutní situaci okolo nedostatečného financování činnosti navrhovatele v rámci prokazatelné ztráty.
20. V závěru svého vyjádření navrhovatel uvedl ještě několik poznámek k nároku na uhrazení poplatku za užívání dopravní cesty. Poté zopakoval, že i nadále



trvá na vydání rozhodnutí, jak je uvedeno v jeho návrhu na zahájení správního řízení proti odpůrci.

21. Odpůrce ve svém vyjádření (č. j. MV-107540-42/ODK-2015) zareagoval na některé z navrhovatelových argumentů. K tvrzení, že odpůrce neposkytuje spravedlivou kompenzaci za objednané služby, odpůrce uvedl, že tato Smlouva jednoznačně obsahuje závazek navrhovatele zajistit dopravní obslužnost v dohodnutém rozsahu a závazek odpůrce uhradit za tuto službu finanční částku ujednanou ve Smlouvě za smluvně stanovených podmínek. Současně obsahuje smluvně ujednané rozdělení rizik mezi smluvními stranami, přičemž rizikem na straně odpůrce je riziko inflace, které plní. Ostatní rizika např. riziko nárůstu mezd je na straně navrhovatele. Závazek veřejné služby je zajišťován na základě Smlouvy a je na svobodné vůli obou smluvních stran, zda na podmínky navržené druhou smluvní stranou přistoupí či nikoliv. Každoročně je tato Smlouva formou dodatku prodlužována v „plném znění“ základní Smlouvy a odpůrce zdůrazňuje, že opakovaně je ze strany navrhovatele tento dodatek podepisován, tedy podmínky akceptovány. Poslední dodatek č. 11 byl ze strany navrhovatele podepsán dne 10. listopadu 2015. Při uzavření Smlouvy (resp. dodatku na příslušný kalendářní rok) je zřejmý oboustranně dohodnutý rozsah dopravy (závazek na straně navrhovatele) v čl. IV. Smlouvy a maximální výše úhrady prokazatelné ztráty uvedená v čl. V. odst. 2 Smlouvy (závazek na straně odpůrce). Shodný přístup, včetně dělení rizik a podmínek ve smlouvě, je veden i k druhému drážnímu dopravci, tj. ke společnosti České dráhy a.s.
22. K otázce Memoranda odpůrce uvedl, že každý kraj dostává od státu prostřednictvím Ministerstva dopravy pevně stanovenou finanční částku tzv. „Memorandem“. Rozdělení této částky v Kraji Vysočina mezi dva dopravce bylo smluvně ujednáno v rámci základní Smlouvy v článku II. ze dne 19. října 2009. Jak riziko inflace, tak i tuto smluvně sjednanou částku odpůrce beze zbytku plní. Základní rozdělení finančních prostředků z „Memoranda“ bylo vyčísleno v jednotlivých smlouvách a dodatcích a navrhovatelem akceptováno a přijímáno.
23. K otázce úhrady ztráty navrhovatele v porovnání s Českými drahami a linkovými dopravci uvedl, že v rámci každé smlouvy vyplývá povinnost každoročně předložit vyúčtování skutečných nákladů a tržeb. Tento výkaz nákladů a tržeb, s odkazem na rozdělení rizik v rámci smluvního vztahu s navrhovatelem, neslouží ke stanovení výše kompenzace, ale slouží jako kontrolní mechanismus k zajištění podmínky nepřekompenzovat dopravce v rámci uzavřené Smlouvy. Současně indikuje objednateli aktuální vývoj ceny služby tak, aby odpůrce po ukončení stávajícího smluvního vztahu s dopravcem měl představu o ceně služby, která je podkladem pro následné



přímé/nabídkové řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že odpůrce přistupuje jak k oběma drážním, tak k linkovým dopravcům dle stejných principů.

24. Odpůrce pak obecně uvedl, že jakožto samosprávný územní celek má dle Zákona o službách povinnost zajistit dopravní obslužnost svého území. K zajištění této povinnosti v podmínkách Kraje Vysočina je možno využít jak drážní dopravu, tak i linkovou dopravu. Odpůrce v rámci principů řádného hospodáře musí dle podmínek území, objemu cestujících a s ohledem na rozdílnou finanční náročnost jednotlivých módů dopravy (drážní/linková) citlivě volit mód dopravy. Odpůrce je schopen zajistit dopravní obslužnost svého území v dané oblasti i linkovou dopravou a z důvodu informací v minulých dvou letech (insolvence dopravce navrhovatele, mediální zprávy o finanční situaci společnosti navrhovatele atd.) musel prověřit krizový stav v případě náhlého výpadku dopravce, při kterém bylo ověřeno, že odpůrce je v případě mimořádné krizové situace zareagovat a splnit svoji povinnost, tj. zajistit kontinuální dopravní obslužnost daného území. Současně odpůrce má při ukončení smluvního vztahu svobodnou volbu na základě výše uvedeného porovnání výhodnosti mezi jednotlivými módy dopravy, zda zvolí při výběru dopravce linkového nebo drážního dopravce k zajištění povinností vyplývajících ze zákona o službách, tj. dopravní obsluhu území kraje.
25. Na vyjádření odpůrce (č. j. MV-107540-42/ODK-2015) navrhovatel zareagoval svým dopisem ze dne 4. prosince 2015 (zaevidován pod č. j. MV-107540-44/ODK-2015). Zde popřel, že by snad odpůrce zastával stejný přístup k navrhovateli, jako zastává ke společnosti České dráhy a.s. (ČD), což odůvodnil výší prokazatelné ztráty hrazené této společností (cca 100 Kč/vlkm) a navrhovateli (cca 60 Kč/vlkm). Popsal i další skutečnosti, z nichž vyplývá, že odpůrce při uzavírání smluv o závazku veřejné služby stanovuje pro navrhovatele finančně mnohem méně výhodné podmínky, než pro ČD. Navrhovatel zmínil i přístup odpůrce vůči provozovatelům veřejné osobní linkové (autobusové) dopravy, u nichž není předpoklad prokazatelné ztráty na následující rok omezen co do maximální výše, ale je stanoven samotným dopravcem, a to bez jakéhokoliv smluvního omezení. Navrhovatel stejného dne, tj. 4. prosince 2015, zaslal i své vyčíslení náhrady nákladů řízení (zaevidováno pod č. j. MV-107540-45/ODK-2015).

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-107540-5/ODK-2015 a ze dne 29. října 2015, č. j. MV-107540-37/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 o závazku veřejně služby ze dne 19. 10. 2009; Dodatek č. 1 Smlouvy; Dodatek č. 2 Smlouvy; Dodatek č. 3 Smlouvy; Dodatek č. 4 Smlouvy; Dodatek č. 5 Smlouvy; Dodatek č. 6 Smlouvy; Dodatek č. 7 Smlouvy; Dodatek č. 8 Smlouvy; Dodatek č. 9 Smlouvy; Dodatek č. 10 Smlouvy; Výchozí finanční model na rok 2015-2024; 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; Výzva odpůrci ze dne 30. 1. 2015; Předpokládaná prokazatelná ztráta na rok 2015; Vyúčtování prokazatelné ztráty za 1. čtvrtletí 2015; Výzva odpůrci ze dne 20. 2. 2015; Výzva odpůrci ze dne 22. 2. 2015; Dopis odpůrce ze dne 16. 3. 2015; Dodatek č. 6 smlouvy mezi navrhovatelem a JČ krajem; 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; Vyrozumění 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; Průměrná hrubá měsíční mzda podle odvětví v oboru dopravy – zdroj ČSÚ; Přehled nákladů a tržeb z přepravní činnosti (odhad a skutečnost)) v letech 2010 – 2015 ve veřejné drážní osobní dopravě; Prohlášení bývalého předsedy představenstva JHMD Ing. Jana Šatavy ze dne 28. 8. 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. 13 ke smlouvě o závazku veřejné služby v drážní dopravě uzavřený mezi Krajem Vysočina a společností České dráhy, a.s.; Výdaje na dopravní územní obslužnost Kraje Vysočina poskytnuté společnosti České dráhy, a.s. za rok 2011; Výdaje na dopravní územní obslužnost Kraje Vysočina poskytnuté společnosti České dráhy, a.s. za rok 2012; Výdaje na dopravní územní obslužnost Kraje Vysočina poskytnuté společnosti České dráhy, a.s. za rok 2013; Výdaje na dopravní územní obslužnost Kraje Vysočina poskytnuté společnosti České dráhy, a.s. za rok 2014; Výdaje na dopravní územní obslužnost Kraje Vysočina poskytnuté společnosti České dráhy, a.s. za rok 2015 (ze dne 26. 10. 2015); Jízdní řád trasy č. 228 Jindřichův Hradec – Obrataň 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; Plán dopravní obslužnosti území Kraje Vysočina 2012-2016; Výňatek z rozpočtu kraje Vysočina – kapitola doprava pro rok 2009; Výňatek z rozpočtu kraje Vysočina – kapitola doprava pro rok 2010; Výňatek z rozpočtu kraje Vysočina – kapitola doprava pro rok 2011; Výňatek z rozpočtu kraje Vysočina – kapitola doprava pro rok 2012; Výňatek z rozpočtu kraje Vysočina – kapitola doprava pro rok 2013; Výňatek z rozpočtu kraje Vysočina – kapitola doprava pro rok 2014; Výňatek z rozpočtu kraje Vysočina – kapitola doprava pro rok 2015; Článek z deníku E15 – rozhovor s Janem Šatavou: Úředníci nás měli za blázny ze dne 9. 7. 2010; Článek iDNES - Na Vysočině hrozí stávka řidičů, kraj a ICOM válčí o miliony korun, ze dne 7. 9. 2012; Rozhovor deníku E15 s Kateřinou Kratochvílovou - Autobusová doprava nám dělá reklamu, ze dne 24. 10. 2012; Článek na VZ24.cz - Vysočina se chystá přidat dopravcům na ztrátové spoje 44 mil. Kč, ze dne 4. 12. 2012; Článek iDNES - Železniční doprava se Vysočině prodraží. Kvůli novým motorákům, ze dne 19. 12. 2012; Prohlášení



společnosti ICOM transport ze dne 5. 9. 2012; Dodatky č. 42, 45, a 49 ke smlouvě č. 8/04 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě uzavřený mezi Krajem Vysočina a společností ARRIVA VÝCHODNÍ ČECHY a.s.; Dodatky č. 35, 44, 49, 51, 55, a 60 ke smlouvě č. 7/04 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě uzavřený mezi Krajem Vysočina a společností ICOM transport a.s.; Dodatky č. 44, 47, a 50 ke smlouvě č. 1/04 o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě uzavřený mezi Krajem Vysočina a společností TRADO-BUS, s.r.o.; Rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky č. j. MV-133233-30/ODK-2015 ze dne 2. 10. 2015 o odvolání společnosti Jindřichohradecké místní dráhy a.s. proti rozhodnutí Kraje Vysočina o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informací; Podklad k jednání rady Kraje Vysočina č. RK-36-2014-50 - Stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti Kraje Vysočina pro rok 2015; Podklad k jednání rady Kraje Vysočina č. RK-38-2011-25 - Stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti Kraje Vysočina pro rok 2012; Podklad k jednání zastupitelstva Kraje Vysočina č. ZK-01-2014-33 - Návrh na provedení rozpočtového opatření na kapitole Doprava – změna rozsahu základní dopravní obslužnosti Kraje Vysočina pro rok 2014; Podklad k jednání zastupitelstva Kraje Vysočina č. ZK-05-2012-110 - Záměr na stanovení rozsahu dopravní obslužnosti Kraje Vysočina pro rok 2013; Podklad k jednání zastupitelstva Kraje Vysočina č. ZK-05-2014-66 - Návrh na provedení rozpočtového opatření v rámci kapitoly Doprava – změna finančního vztahu k rozpočtu kraje u Krajské správy a údržby silnic Vysočiny, příspěvkové organizace a změna rozsahu základní dopravní obslužnosti Kraje Vysočina pro rok 2014; Podklad k jednání zastupitelstva Kraje Vysočina č. ZK-07-2009-16 - Stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti kraje Vysočina pro rok 2010; Podklad k jednání zastupitelstva Kraje Vysočina č. ZK-07-2010-19 - Stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti kraje Vysočina pro rok 2011; Podklad k jednání zastupitelstva Kraje Vysočina č. ZK-08-2012-16 - Stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti kraje Vysočina pro rok 2013; Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2003; Smlouva o závazku veřejné služby na rok 2004; Smlouva 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; Dodatek č. 2 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2006; Dodatek č. 3 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2006; Dodatek č. 4 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2006; Dodatek č. 5 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2006; Dodatek č. 6 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2006; Dodatek č. 7 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2006; Dodatek č. 8 Smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2006; Zápis z jednání – konzultace k projektu JHMD ze dne 10. 6. 2009; Výňatek z rozpočtu Kraje Vysočina za rok 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 řešený případ: Z článku I. odst. 1 vyplývá, že byla uzavřena k zabezpečení základní dopravní obslužnosti v územním obvodu Kraje Vysočina veřejnou drážní osobní regionální dopravou na období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2019. Z odst. 2 vyplývá, že za kalendářní rok 2010 uhradí odpůrce navrhovateli z rozpočtu kraje částku 9.259.000 Kč pro smluvní sazbu 55,86 Kč/vlkm pro dopravní výkon 165.758 vlkm a z účelově poskytnutých finančních prostředků státního rozpočtu částku 855.000 Kč. Dále bylo uvedeno, že tyto finanční prostředky budou navýšeny pro každý kalendářní rok po 31. prosinci 2010 o míru inflace.
31. Z článku II. Smlouvy vyplynulo, že odpůrce se zavazuje ve smyslu § 39a odst. 2 písm. a) ZD a na základě podmínek stanovených touto Smlouvou uhradit dopravci prokazatelnou ztrátu ve smyslu § 39a ZD vzniklou navrhovateli plněním dopravního výkonu v závazku za podmínek stanovených v čl. V. této Smlouvy a při respektování platebních podmínek stanovených v čl. VI. této Smlouvy. Z čl. III. odst. 5 Smlouvy vyplývá, jak řešit případnou změnu rozsahu sjednaného dopravního výkonu. 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.
32. Čl. V. Smlouvy hovoří o úhradě prokazatelné ztráty odpůrcem. Dle odst. 1 uplatňuje navrhovatel u odpůrce úhradu předpokládané výše prokazatelné ztráty dle § 5 písm. d) Vyhlášky 241. Dle odst. 2 se odpůrce zavazuje za podmínek stanovených Smlouvou z navrhovatelem uplatňovaného objemu předpokládané prokazatelné ztráty (uvedené v čl. V. odst. 1 Smlouvy) uhradit navrhovateli objem prokázaných ztrát spojuj maximálně do výše finančních prostředků stanovených zastupitelstvem Kraje Vysočina, kterým stanovilo rozsah základní dopravní obslužnosti kraje na příslušný rok ve smyslu čl. I. odst. 2 Smlouvy. Dle odst. 4 bude skutečná prokazatelná ztráta doložena navrhovatelem způsobem stanoveným dle § 4 odst. 3 Vyhlášky 241, tzn. výkazem nákladů a výnosů.
33. Čl. VI. Smlouvy se zabývá platebními podmínkami, čl. VII. pak prokázáním dopravního výkonu v závazku. Dle čl. XI. (Závěrečná ustanovení) odst. 5 lze změny Smlouvy provádět pouze písemnými dodatky.
34. Ke Smlouvě byly následně uzavírány dodatky č. 1 až 10. Dodatek č. 1 řešil pouze rozsah dopravního výkonu v období od 12. prosince 2010 do 31. prosince 2010. Dodatek č. 2 řešil především změnu čl. I. odst. 2 písm. a) a b) Smlouvy, dle něž za kalendářní rok 2011 uhradí odpůrce navrhovateli



z rozpočtu kraje částku 9.497.000 Kč pro smluvní sazbu 57,28 Kč/vlkm pro dopravní výkon 165.791 vlkm a z účelově poskytnutých finančních prostředků státního rozpočtu částku 855.000 Kč. Dodatek č. 3 opět řešil především změnu čl. I. odst. 2 písm. a) Smlouvy.

35. Dodatek č. 4 byl rozsáhlejší a měnil prakticky celou Smlouvu. Pokud však jeho text porovnáme s textem původní Smlouvy, která je popsána výše, mění se především jednotlivé číselné údaje (počet vlkm, výše úhrady atd.), avšak smysl smlouvy zůstává stejný – viz odstavce 30 až 33 tohoto rozhodnutí. Pouze v čl. V. odst. 2 se u výše maximálně zaplacené částky neodkazuje na usnesení zastupitelstva Kraje Vysočina, ale na konkrétní maximální částku 9.605.000 Kč. Dodatek č. 5 opět mění pouze rozsah dopravního výkonu v období od 9. prosince 2012 do 31. prosince 2012. Dodatek č. 6 měnil celou Smlouvu obdobně jako dodatek č. 4, tedy především jednotlivé číselné údaje, včetně maximální zaplacené částky (nově 9.877.314 Kč). Dodatek č. 7 opět mění pouze rozsah dopravního výkonu v období od 15. prosince 2013 do 31. prosince 2013. Dodatek č. 8 opět měnil celou Smlouvu, opět především jednotlivé číselné údaje, včetně maximální zaplacené částky. Dodatek č. 9 mění pouze rozsah dopravního výkonu v období od 14. prosince 2014 do 31. prosince 2014.
36. Dodatek č. 10 měnil jednak čl. III. odst. 2 a 3 Smlouvy s tím že je specifikován rozsah dopravního výkonu pro kalendářní rok 2015. Změnil se také čl. XI. odst. 1 Smlouvy s tím, že nově je tato Smlouva uzavřena na dobu určitou do 31. prosince 2024. Zde však musí správní orgán upozornit, že poskytnutá kopie je pouze součástí dopisu navrhovatele ze dne 22. února 2015, který byl adresován Ing. Jouklovi, náměstkovi hejtmána Kraje Vysočina. Dodatek č. 10 je pouhým návrhem, jako takový je v dopise i označen a neobsahuje proto žádné podpisy. Správnímu orgánu je známo, že „nějaký“ Dodatek č. 10 jistě podepsán byl, neboť v současnosti již je podepsán i dodatek č. 11. Z něj však vyplývá, že Smlouva je uzavřena pouze do 31. prosince 2019. Správní orgán proto k přiloženému dodatku č. 10 přistupuje pouze jako k návrhu, o němž není jednoznačně prokázáno, že byl v této podobě skutečně uzavřen.
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. čtvrtletí 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. V. odst. 2 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. V. odst. 2 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. Ještě než mohl správní orgán přistoupit k samotnému meritornímu posouzení nároku navrhovatele, musel se v první řadě vypořádat s námitkou odpůrce, vznesenou v jeho vyjádření ze dne 27. srpna 2015. Odpůrce uvedl, že dle jeho názoru by daný nárok na zaplacení peněžitě částky měl být projednán v občanském soudním řízení, neboť se nepochybně jedná o plnění nad rámec uzavřené Smlouvy. Dle jeho názoru dopravce (navrhovatel) provozuje dopravu na základě licence a bez závislosti na uzavření Smlouvy, která tak nemůže být z tohoto hlediska veřejnoprávní smlouvou – ani dle § 159 odst. 1 správního řádu, ani dle § 161 odst. 1 správního řádu. Rovněž ani Zákon



o službách nestanoví, že by se jednalo o veřejnoprávní smlouvu, naopak § 8 odst. 5 výslovně uvádí, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou. Jedná se tedy o smlouvu soukromoprávní, uzavřenou dle tehdy platného § 269 odst. 2 obchodního zákoníku a řešení sporů z ní náleží do pravomoci soudů.

42. K odkazu odpůrce na § 8 odst. 5 Zákona o službách správní orgán uvádí, že dle tohoto zákona je skutečně nutné na smlouvy o závazku veřejné služby pohlížet tak, že se nejedná o smlouvy veřejnoprávní. Odpůrce však opominul fakt, že v tomto světle lze nahlížet pouze na smlouvy, které byly uzavřeny až po nabytí účinnosti tohoto zákona – tedy po 1. červenci 2010. Přitom Smlouva, která je v tomto řízení správním orgánem posuzována (resp. nárok z ní), byla uzavřena 19. října 2009. Dle přechodných ustanovení Zákona o službách přitom vyplývá, že *„Práva a povinnosti ze závazku uzavřeného podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány v rozsahu stanoveném přímo použitelným předpisem Evropských společenství a řídí se dosavadními právními předpisy.“* – viz § 35 odst. 1 Zákona o službách. Z tohoto důvodu nemohl správní orgán argumentaci odpůrce přisvědčit.
43. Při posuzování příslušnosti Ministerstva vnitra k řešení tohoto sporu tak 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.
44. 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) Kraj Vysočina a s ním proto správní orgán jako s účastníkem řízení dále jedná.

45. 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. Rovněž odpůrce byl zastoupen advokátem Mgr. Petrem Sikorou, č. osv. ČAK 10409, na základě písemné plné moci ze dne 21. srpna 2015, podepsané hejtmanem Kraje Vysočina MUDr. Jiřím Běhounkem.

46. Smlouvu spolu uzavíraly Kraj Vysočina 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 „stranami sporu“ na úhradu finanční částky vzniklé v souvislosti s možným neplněním podmínek Smlouvy.

V.

Posouzení důvodnosti uplatněného nároku

47. 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.

48. 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.
49. 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 čl. V. odst. 2 obsahuje formulaci, dle níž se odpůrce zavazuje za podmínek stanovených Smlouvou z navrhovatelem uplatňovaného objemu předpokládané prokazatelné ztráty (uvedené v čl. V. odst. 1 Smlouvy) uhradit navrhovateli objem prokázaných ztrát spojů **maximálně** do výše finančních prostředků stanovených zastupitelstvem Kraje Vysočina, kterým stanovilo rozsah základní dopravní obslužnosti kraje na příslušný rok ve smyslu čl. I. odst. 2 Smlouvy. V následně uzavřených dodatcích byl tento čl. V. odst. 2 Smlouvy měněn v tom smyslu, že již nebylo odkazováno na usnesení zastupitelstva, ale Smlouva vždy obsahovala přesně stanovenou finanční částku, která byla onou **maximální** částkou, kterou se odpůrce zavazuje navrhovateli zaplatit.
50. Že má odpůrce platit pouze onu maximální částku bez ohledu na to, jaká nakonec po provedeném vyúčtování bude skutečná prokazatelná ztráta, vyplývá i z dalších ustanovení Smlouvy. Lze uvést např. čl. II. odst. 2, dle něž se odpůrce zavazuje ve smyslu § 39a odst. 2 písm. a) ZD (v tehdy platném znění) a na základě podmínek stanovených touto Smlouvou uhradit dopravci prokazatelnou ztrátu ve smyslu § 39a ZD vzniklou navrhovateli plněním dopravního výkonu v závazku za podmínek stanovených v čl. V. této Smlouvy (kde se hovoří o oné maximální hranici) a při respektování platebních podmínek stanovených v čl. VI. této Smlouvy.
51. Nepřímo lze tuto skutečnost dovodit i z čl. III. odst. 5 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 ustanovení čl. III. odst. 5 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. V. odst. 2 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. III. odst. 5 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 zaplacená 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.

52. 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 setrvala 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.
53. 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.

54. Navrhovatel rovněž uvedl, že patří do úzké skupinky 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 *„Odpůrce se domnívá, že při stanovování výše předpokládané ztráty by dopravce měl zvážit všechny skutečnosti, které ji mohou ovlivnit, aby tento předpoklad odpovídal co nejvíce skutečnosti.“* Odpůrce však zapomíná dodat, že se o to navrhovatel každoročně opakovaně pokouší, nicméně nakonec je prakticky vždy odkázán na finanční podmínky vnucené mu odpůrcem.
55. 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 z hlediska delší perspektivy ekonomicky přežít?“* (tuto formulaci použil sám navrhovatel ve svém návrhu ze dne 17. července 2015, str. 8). 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.
56. 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.



57. 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.
58. 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 říjnu roku 2009 při podpisu původní Smlouvy – o čemž správní orgán silně pochybuje – muselo by mu to být známo při podpisu následných dodatků, a určitě nejpozději při podpisu dodatku č. 4. V něm byla jednoznačně (výslovně) stanovena maximální částka 9.605.000 Kč, kterou bude odpůrce navrhovateli ze svého rozpočtu platit. 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 od této Smlouvy kdykoliv odstoupit a roztáčející 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.
- 59. 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. V. odst. 2 Smlouvy) mu vždy zaplatí maximální možnou částku, na níž 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.**
60. 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: „Blížší 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.“

61. 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.
62. V této situaci tedy správnímu orgánu nezbyvá, 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.



63. Správní orgán za těchto okolností nemá jinou možnost, 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?**
64. 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?
65. 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 navrhovateli hradit pouze do určité výše.
66. **Správní orgán tak může uzavřít, že dle jeho názoru nebyl postup účastníků Smlouvy, spočívající v přesném stanovení, jak vysokou finanční částku bude odpůrce navrhovateli z titulu prokazatelné ztráty maximálně hradit, v rozporu s právními předpisy, upravujícími provozování závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě.**
67. 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.

68. 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.
69. 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.



70. 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 prokazatelně 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

71. 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 byl právně zastoupen advokátem Mgr. Petrem Sikorou. V rámci řízení před Ministerstvem vnitra odpůrce neuplatnil žádný nárok na náhradu nákladů řízení. Správní orgán však musí dodat, že i pokud by ze strany odpůrce byly vzneseny nějaké nároky v souvislosti s právním zastoupením ze strany advokáta, nemohl by mu je správní orgán přiznat jako „potřebné a účelně vynaložené náklady.“

72. Tomuto se ostatně věnuje i judikatura, správní orgán v této souvislosti upozorňuje na rozsudek č. j. 8 A 47/2010 – 95 ze dne 30. září 2014. Soud se zde zabýval právě nepřiznáním úhrady nákladů kraji v řízení, které bylo vedeno u Ministerstva vnitra. Názor soudu na tuto problematiku můžeme shrnout citací právní věty tohoto rozsudku: „*Náklady vynaložené krajem na zastoupení advokátem ve sporu z veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou kraj byl, lze považovat za potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva ve smyslu § 141 odst. 11 správního řádu z roku 2004 pouze ve výjimečných případech, kdy z konkrétních okolností věci vyplývá, že zastupování ve sporném řízení nelze považovat za běžnou součást jeho agendy, k jejímuž výkonu je kraj materiálně i personálně vybaven z veřejného rozpočtu, zejména pro právní neobvyklost, obtížnost či rozsah věci.*“ 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.

73. 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, ve spojení s § 34 odst. 2 správního řádu, oznámeno odpůrci *Kraji Vysočina*, IČ: 70 89 07 49, se sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava, dodáním do datové schránky právnímu zástupci odpůrce Mgr. Petru Sikorovi, advokátovi, se sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, 120 00 Praha 2, IDDS: xpegd2p.
5. Rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu oznámeno odpůrci *Kraji Vysočina*, IČ: 70 89 07 49, se sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava, 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