



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

Č. j. MV- 5001-36/ODK-2011

Praha 26. dubna 2012

R O Z H O D N U T Í

Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy (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., zákona o krajích (krajské zřízení), v platném znění (dále jen „zákon o krajích“), rozhodlo o návrhu společnosti *ČAS SERVICE, a. s.*, IČ: 46 34 67 16, se sídlem Dobšická 2, Znojmo (dále též jako „navrhovatel“ či „žalobce“), proti *Jihomoravskému kraji*, IČ: 70 88 83 37, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno (dále též jako „odpůrce č. 1“ či „první žalovaný“) a *České republice – Ministerstvu dopravy*, se sídlem Nábřeží L. Svobody 12/22, Praha 1 Brno (dále též jako „odpůrce č. 2“ či „druhý žalovaný“), na zaplacení částky 2.477.630 Kč,

t a k t o :

I. Podle § 141 odst. 7 správního řádu se návrh, aby *Jihomoravskému kraji* byla uložena povinnost „uhradit navrhovateli částku 2.477.630 Kč, z a m í t á .

II. Podle § 141 odst. 7 správního řádu se návrh, aby *České republice – Ministerstvu dopravy* byla uložena povinnost „uhradit navrhovateli částku 2.477.630 Kč, z a m í t á .

III. Podle § 141 odst. 11 správního řádu, ve spojení s § 79 odst. 2 správního řádu, se společnost *ČAS SERVICE, a. s.* n e p ř i z n á v á náhrada nákladů řízení vynaložených na odměnu za zastupování advokátem v řízení.

IV. Podle § 141 odst. 11 správního řádu, ve spojení s § 79 odst. 2 správního řádu, je společnost *ČAS SERVICE, a.s.* povinna zaplatit *Jihomoravskému kraji* do patnácti dnů ode dne právní moci tohoto výroku náhradu nákladů ve výši 112 Kč, vydaných *Jihomoravským krajem* jako hotové výdaje při řízení před Ministerstvem vnitra.



V. Podle § 141 odst. 11 správního řádu, ve spojení s § 79 odst. 2 správního řádu, se České republiky – Ministerstvu dopravy nepřiznává náhrada nákladů vynaložených na odměnu za zastupování advokátem v řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

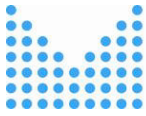
Předmět řízení

1. Navrhovatel podal dne 23. prosince 2003 u Městského soudu v Brně návrh na vydání platebního rozkazu proti Jihomoravskému kraji a České republice – Ministerstvu financí o zaplacení částky 2.477.630 Kč. Na ni měl dle svého tvrzení nárok z titulu plnění Smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě ze dne 14. dubna 2003 (dále také „Smlouva“), uzavřené mezi ním a Jihomoravským krajem – Krajským úřadem Jihomoravského kraje na základě zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v rozhodném znění (dále jako „zákon o silniční dopravě“). Konkrétně se jednalo o částku odpovídající přiměřenému zisku a některým nákladům, které nebyly v rozporu se zákonem o silniční dopravě a příslušnou prováděcí metodikou zahrnuty do úhrady navrhovateli za plnění dopravních služeb podle uzavřené smlouvy za období leden až březen 2003. Svým podáním ze dne 8. dubna 2004 pak svůj návrh upřesnil v tom smyslu, že jak žalovaného omylem označil Českou republiku – Ministerstvo financí, přičemž správné označení je Česká republika – Ministerstvo dopravy.
2. Městský soud v Brně o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 22. května 2006, č. j. 17 C 4/2004-56, který byl v odvolacím řízení změněn rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 7. srpna 2008, č. j. 27 Co 831/2006-103. K podanému dovolání byly oba rozsudky zrušeny rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 1. prosince 2010, č. j. 23 Cdo 318/2009. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že navrhovatelem uplatněný nárok je nárokem plynoucím z veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi navrhovatelem a odpůrcem č. 1, přičemž k řešení sporů z veřejnoprávních smluv jsou podle správního řádu příslušné správní orgány, v tomto případě právě Ministerstvo vnitra. Nejvyšší soud proto současně rozhodl o postoupení věci Ministerstvu vnitra. Vedený spis byl Ministerstvu vnitra předán Městským soudem v Brně dopisem ze dne 30. prosince 2010, doručeným Ministerstvu vnitra dne 13. ledna 2011.

II.

Postup Ministerstva vnitra v řízení

3. Ministerstvo vnitra po předběžném posouzení návrhu dospělo k závěru, že k jeho řešení není věcně příslušné, a proto jej usnesením ze dne 18. ledna 2011, č. j. MV-5001-2/ODK-2011, postoupilo podle § 12 správního řádu Ministerstvu dopravy. Ministerstvo



vnitřní mělo za to, že *smlouva o závazku veřejné služby* podle § 19 zákona o silniční dopravě ztratila v důsledku změny relevantní právní úpravy (zrušení příslušných částí zákona o silniční dopravě a nařízení ES č. 1191/69, přijetí nařízení ES č. 1370/2007 a zákona č. 194/2010 Sb.) povahu subordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 161 správního řádu (zůstala však obecnou nepojmenovanou veřejnoprávní smlouvou podle § 159 odst. 1 správního řádu). Protože ustanovení § 169 správního řádu neurčuje orgán příslušného k řešení sporů z nepojmenovaných veřejnoprávních smluv, byl pro jeho určení rozhodující § 133 odst. 1 správního řádu s tím, že ústředním správním úřadem, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, je Ministerstvo dopravy. Ministerstvo dopravy se s tímto názorem neztotožnilo a usnesením ze dne 15. února 2011, č. j. 23/2011-190-STSP/5, návrh vrátilo Ministerstvu vnitra, neboť dotčená smlouva je dle jeho názoru i nadále veřejnoprávní smlouvou subordinační podle § 161 správního řádu a Ministerstvo vnitra je jako nadřízený správní orgán orgánů kraje v řízení vedených v samostatné působnosti věcně příslušné k rozhodnutí tohoto sporu na základě § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Ministerstvo vnitra následně předložilo věc k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu. Ten rozsudkem ze dne 27. září 2011, č. j. Komp 2/2011-90, určil, že příslušné k rozhodnutí o návrhu navrhovatele je Ministerstvo vnitra, když smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vyhodnotil i přes změnu relevantní právní úpravy jako subordinační veřejnoprávní smlouvu podle § 161 správního řádu. Správní spis byl Ministerstvu vnitra vrácen soudem dne 25. října 2011 (samotný rozsudek pak až 14. listopadu 2011).

4. Vzhledem ke vzniku kompetenčního sporu uplynula lhůta pro rozhodnutí ve věci ve smyslu § 71 odst. 3 správního řádu dříve, než Ministerstvo vnitra mohlo ve věci reálně rozhodnout (žalobu, resp. návrh na zahájení sporného řízení obdrželo Ministerstvo vnitra dne 13. ledna 2011 a dne 18. ledna 2011 jej postoupilo Ministerstvu dopravy, které jej vrátilo dne 15. února 2011; Ministerstvo vnitra následně podalo dne 7. března 2011 kompetenční žalobu, přičemž rozsudek Nejvyššího správního soudu byl Ministerstvu vnitra doručen dne 14. listopadu 2011). Ministerstvo vnitra proto požádalo nadřízený správní orgán – ministra vnitra – aby opatřením podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu určil novou lhůtu, do níž musí Ministerstvo vnitra ve věci rozhodnout. Ministr vnitra opatřením ze dne 2. listopadu 2011, č. j. MV-5001-12/ODK-2011, určil lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci do 31. ledna 2012. V průběhu řízení se nicméně objevily nové okolnosti, z nichž vyplývala potřeba provedení dalšího dokazování ve věci, kdy zejména Jihomoravský kraj ukončil spolupráci se svým právním zástupcem a bylo proto nutné poskytnout mu další přiměřený čas pro adekvátní uplatnění jeho práv. V souvislosti s touto okolností stanovil ministr vnitra svým opatřením ze dne 2. února 2012, č. j. MV-5001-18/ODK-2011, novou lhůtu pro vydání rozhodnutí do 30. dubna 2012.
5. Ministerstvo vnitra mezitím svým dopisem ze dne 18. ledna 2012, č. j. MV-5001-17/ODK-2011, zaslalo účastníkům řízení vyrozumění o procesních úkonech ve věci a výzvu k předložení a navržení důkazů, a to nejpozději do 15. února 2012. Účastníci



byli současně s ohledem na § 14 odst. 2 správního řádu vyrozuměni o oprávněných úředních osobách.

6. Dne 16. února 2012 obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření odpůrce č. 2 (zaevidováno pod č. j. MV-5001-19/ODK-2011) a rovněž tak vyjádření odpůrce č. 1 (zaevidováno pod č. j. MV-5001-20/ODK-2011) a vyjádření navrhovatele (zaevidováno pod č. j. MV-5001-21/ODK-2011). Dne 1. března 2012 byla tato vyjádření odeslána na vědomí ostatním účastníkům řízení a následně dne 26. března 2012 byli účastníci s odkazem na § 51 odst. 2 správního řádu vyrozuměni o provádění důkazů mimo soudní řízení. Toto dokazování proběhlo dne 5. dubna 2012 a byl o něm pořízen protokol (zaevidován pod č. j. MV-5001-28/ODK-2011). Tohoto jednání se zúčastnili zástupci odpůrce č. 1 a odpůrce č. 2.
7. Po provedeném dokazování byli účastníci následně s odkazem na § 36 odst. 2 a 3 správního řádu upozorněni na možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve lhůtě do 18. dubna 2012 (dopisy ze dne 6. dubna, č. j. MV-5001-29/ODK-2011 a č. j. MV-5001-30/ODK-2011). Navrhovateli bylo zároveň s tím zasláno i jedno paré protokolu z předchozího dne. Z účastníků řízení této možnosti využil pouze navrhovatel a odpůrce č. 1 (č. j. MV-5001-33/ODK-2011 a č. j. MV-5001-35/ODK-2011 u navrhovatele a č. j. MV-5001-34/ODK-2011 u odpůrce č. 1).

III.

Rekapitulace podání účastníků řízení

8. Ve svých vyjádřeních ze dne 16. února 2012 odkázali navrhovatel i odpůrce č. 1 na svá vyjádření a návrhy uplatněné již v soudním řízení před Městským soudem v Brně vedeným pod sp. zn. 17 C 4/2004, Krajským soudem v Brně vedeným pod sp. zn. 27 Co 831/2006 a konečně Nejvyšším soudem ČR vedeným pod sp. zn. 23 Cdo 318/2009. Odpůrce č. 2 pak své vyjádření mimo výše uvedené ještě doplnil o některé další skutečnosti ve svém vyjádření ze dne 15. února 2012 (evid. pod č. j. MV-5001-19/ODK-2011). Odpůrce č. 1 a odpůrce č. 2 se dále vyjádřili v rámci provedeného dokazování mimo ústní jednání dne 5. dubna 2012 (protokol č. j. MV-5001-28/ODK-2011) a rovněž tak v rámci konečného vyjádření se dne 18. a 19. dubna 2012 k věci vyjádřil navrhovatel a odpůrce č. 1 (č. j. MV-5001-33/ODK-2011 a č. j. MV-5001-34/ODK-2011).

III.1

Argumenty stran v řízení před Městským soudem v Brně

9. Navrhovatel se svojí žalobou ze dne 22. prosince 2012 domáhal po žalovaných společné a nerozdílné úhrady částky 2.477.630 Kč. V žalobě uvedl, že je držitelem licence k provozování linkové osobní dopravy vnitrostátní formou veřejné linkové dopravy. První žalovaný je zmocněn uzavírat s držitelem licence smlouvu o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě. Žalobce provozoval v období od



1. ledna 2003 do 31. března 2003 s vědomím prvního žalovaného veřejnou linkovou dopravu podle platné licence a schválených jízdních řádů, aniž byla uzavřena smlouva o vzniku závazku veřejné služby. Tato smlouva nebyla uzavřena z toho důvodu, že se účastníci mimo jiné neshodli na výši a konstrukci výše prokazatelné ztráty. Jelikož situace byla na konci března 2003 pro žalobce kvůli vysoké ztrátovosti neúnosná, přistoupil na návrh smlouvy předložený prvním žalovaným včetně navržených částek, přičemž smlouva byla uzavřena dne 14. dubna 2003 se zpětnou účinností na období od ledna do března 2003. První žalovaný ve smlouvě uznal pouze náklady za období leden až březen 2003, nikoliv však přiměřený zisk, na který má žalobce nárok podle vyhlášky č. 50/1998 Sb. a do úhrady též první žalovaný nezahrnul v rozporu se zákonem ztrátu vznikající při najíždění přístavných odstavných a přejezdových kilometrů (dále jen „manipulační kilometry“). Citované ustanovení smlouvy je pro rozpor s kogentními ustanoveními zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě a vyhlášky č. 50/1998 Sb., neplatné a způsobuje neplatnost celé smlouvy, protože se jedná o její podstatnou náležitost. Žalobce má proto nárok na vydání bezdůvodného obohacení, které vzniklo plněním z neplatného právního úkonu. Pokud jde o nárok vůči druhému žalovanému, uvedl v upřesnění žaloby ze dne 4. října 2004 žalobce to, že si odporuje platná právní úprava v § 19 odst. 3 silničního zákona, že závazek veřejné služby sjednává s dopravcem stát a hradí mu prokazatelnou ztrátu vzniklou jeho plněním, avšak § 19 odst. 3 silničního zákona uvádí, že závazek veřejné služby vzniká na základě písemné smlouvy uzavřené mezi dopravním úřadem (prvním žalovaným) a dopravcem (žalobcem). Žalobce má pochybnost, kdo je s ohledem na neplatnost smlouvy o závazku veřejné služby ve věci pasivně legitimován, proto žaluje oba společně a nerozdílně.
10. První žalovaný navrhl zamítnutí žaloby v celém rozsahu. Potvrdil uskutečnění několika jednání se žalobcem v době prvního čtvrtletí roku 2003 o uzavření smlouvy o závazku veřejné služby, avšak i když měl první žalovaný na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby se žalobcem zájem, nemohl přistoupit na jeho podmínky, zejména jím uplatňovanou výši nákladů. První žalovaný si nemůže dovolit uzavřít smlouvu o závazku veřejné služby, ve které by uznal veškeré nároky dopravce a přitom mu nemůže garantovat, že tyto finanční prostředky mu s ohledem na celkovou výši finančních prostředků skutečně uhradí. Žalobce si byl vědom toho, že pokud s ním není uzavřena smlouva o závazku veřejné služby, tak veřejnou linkovou dopravu provozuje pouze na základě licence a s rizikem, že mu jeho prokazatelná ztráta nebude uhrazena. První žalovaný nemá zákonem stanovenou kontraktační povinnost a nebyl tedy povinen uzavřít tuto smlouvu s daným dopravcem. Žalobce jezdil na své podnikatelské riziko, prvnímu žalovanému nemohlo vzniknout žádné bezdůvodné obohacení, právní úprava umožňovala žalobci provozování veřejné linkové dopravy na předemtných linkách ukončit či omezit. Nakonec první žalovaný přistoupil na kompromisní řešení, v souvislosti se kterým byla uzavřena dne 14. dubna 2003 smlouva o vzniku závazku veřejné služby, která deklarovala uhrazení prokazatelné ztráty bez přiměřeného zisku a bez manipulačních kilometrů. Žalobce s těmito podmínkami souhlasil, což stvrdil podpisem smlouvy. Součástí smlouvy nemohl být předběžný odborný odhad výše



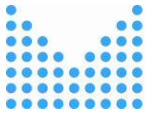
prokazatelné ztráty, který limituje výši úhrady skutečné prokazatelné ztráty, avšak tento limit byl nahrazen dohodou smluvních stran o výši úhrady. Smlouva byla předmětem kontroly Ministerstva dopravy ČR, které v postupu prvního žalovaného neshledalo žádné pochybení. Pokud jde o manipulační kilometry, jedná se o kilometry, které nejsou součástí schváleného jízdního řádu a dopravcům se nehradí, neboť nejsou schopni tyto kilometry prokazatelně dokladovat. Namítl též nedostatek pasivní legitimace z důvodu absence vzniku majetkového prospěchu prvního žalovaného, když dotace určená na základní dopravní obslužnost je účelově vázanou dotací a není majetkem prvního žalovaného. V případě nevyčerpání dotace si první žalovaný částku nemůže ponechat a musí ji vrátit do státního rozpočtu.

11. Druhý žalovaný rovněž navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření poukázal na to, že žalobce požádal zcela svobodně o vydání licence a nevyužil právních prostředků k tomu, aby omezil nebo ukončil provozování linkové osobní dopravy, a to i když věděl, že na následující období s ním dopravní úřad neuzavřel smlouvu o závazku veřejné služby. První žalovaný nebyl se žalobcem v žádném případě smlouvu o závazku veřejné služby povinen uzavřít. Druhý žalovaný nemůže být ve sporu pasivně legitimován, smlouvu o závazku veřejné služby sjednává s dopravcem krajský úřad, tedy první žalovaný, když krajský úřad je orgánem kraje a není organizační složkou státu. Jednání krajského úřadu proto nemůže zavázat druhého žalovaného. Druhý žalovaný nesouhlasí s právním názorem žalobce, že je uzavřená smlouva neplatná, neboť vymezení okruhu nákladů, které budou dopravci hrazeny, není podstatnou náležitostí smlouvy o závazku veřejné služby.
12. Výsledkem tohoto řízení pak byl rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 22. května 2006, č. j. 17 C 4/2004-56, kde rozhodl v tom smyslu, že (I.) první žalovaný je povinen zaplatit žalobci částku 2.272.178 Kč; (II.) ve vztahu mezi žalobcem a prvním žalovaným se žaloba v části, podle které byl první žalovaný povinen zaplatit žalobci částku 205.452 Kč, zamítá; (III.) ve vztahu mezi žalobcem a druhým žalovaným se žaloba o zaplacení částky 2.477.630 Kč zamítá; (IV.) první žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 181.263,55 Kč; (V.) žalobce je povinen zaplatit druhému žalovanému na náhradě nákladů řízení částku 81.985,05 Kč.

III.2

Argumenty stran v řízení před Krajským soudem v Brně

13. Proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 22. května 2006 č. j. 17 C 4/2004-56 podal dne 21. června 2006 odvolání první žalovaný. Namítal, že v řízení v prvním stupni nebylo prokázáno, že by dopravní úřad vázal udělení licence na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby. Dle jeho názoru může závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vzniknout pouze na základě písemné smlouvy uzavřené mezi dopravním úřadem nebo obcí a dopravcem, přičemž dopravce nemá na uzavření této smlouvy právní nárok. Nesouhlasil se závěrem soudu, podle kterého pokud dopravce zajišťuje dopravní



obslužnost ve smyslu ustanovení § 19a silničního zákona, pak má nárok na úhradu prokazatelné ztráty. Má za to, že základní dopravní obslužnost nemusí být zajištěna pouze na základě závazku veřejné služby a není povinností dopravního úřadu tuto smlouvu uzavřít. První žalovaný je dále přesvědčen, že na jeho straně nemohlo v žádném případě dojít k bezdůvodnému obohacení, neboť v jeho prospěch ze strany žalobce k žádnému plnění bez právního důvodu nedošlo. Žalobce předmětné linky v inkriminované době provozoval na základě platně udělené licence, která je sama o sobě právním podkladem, na jehož základě žalobce veřejnou linkovou dopravu provozoval. Licence žalobce zavazovala na příslušných linkách provoz zahájit a po dobu platnosti licence jej udržovat [§ 18 písm. a) silničního zákona], i když s ním nebyla uzavřena smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. Nesplnění této povinnosti (provozovat veřejnou linkovou dopravu) přitom zákon o silniční dopravě sankcionuje odnětím licence. Na druhou stranu proto, pokud žalobce veřejnou linkovou dopravu na příslušných linkách na základě udělených licencí provozoval, neměl první žalovaný jakoukoliv možnost mu v tom zabránit. První žalovaný dále nesouhlasil se závěrem prvoinstančního soudu, že žalobce fakticky plnění závazku veřejné služby poskytoval a že při řádném chodu věci by se mu dostalo úhrady prokazatelné ztráty. Poukazoval na to, že nebylo povinností dopravního úřadu akceptovat návrh předložený žalobcem (tento návrh žalobce první žalovaný neakceptoval především z toho důvodu, že v sobě zahrnoval neodůvodněně vysoké náklady), a že pod řádným chodem věci nelze rozumět pouze uzavření smlouvy se žalobcem, ale i její neuzavření, a to právě s ohledem na absenci kontraktační povinnosti. Podotkl, že pokud by se závěr soudu prvního stupně o bezdůvodném obohacení dále rozvedl, pak by mohl jakýkoliv dopravce s udělenou licencí požadovat jeho vydání, aniž by měl uzavřenou příslušnou smlouvu. V takovém případě by pak ale ustanovení zákona o silniční dopravě, která se uzavírání těchto smluv týkají, postrádala smysl, neboť jakýkoliv dopravce by se svého domnělého nároku domohl z titulu vydání bezdůvodného obohacení. První žalovaný je přesvědčen, že jde toliko o jeho podnikatelské riziko a závěry soudu prvního stupně proto nepovažuje za správné.

14. Dne 21. června 2006 podal své odvolání rovněž žalobce. V něm nesouhlasil s výkladem § 19 zákona o silniční dopravě, z něhož soud prvního stupně učinil závěr o nedostatku pasivní legitimace druhého žalovaného ve věci a požadoval zaplacení přisouzené částky od obou žalovaných společně a nerozdílně.
15. Druhý žalovaný k odvolání žalobce uvedl pouze tolik, že nelze hledat důvody zvláštního zřetele hodné v jeho posouzení pasivní legitimace druhého žalovaného.
16. Výsledkem tohoto řízení pak byl rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. srpna 2008, č. j. 27 Co 831/2006-103, kde rozhodl v tom smyslu, že (I.) řízení o odvolání žalobce proti III. výroku rozsudku soudu prvního stupně, kterým byla žaloba vůči druhému žalovanému zamítnuta, se zastavuje; (II.) rozsudek soudu prvního stupně se v I. výroku, kterým byl první žalovaný zavázán zaplatit žalobci částku 2.272.178 Kč., mění tak, že

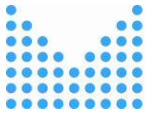


žaloba se v tomto rozsahu zamítá; (III.) rozsudek soudu prvního stupně se v V. výroku, kterým bylo rozhodnuto o náhradě nákladů za řízení před soudem prvního stupně ve vztahu žalobce a druhého žalovaného, potvrzuje; (IV.) ve vztahu žalobce a prvního žalovaného nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení před soudem prvního stupně; (V.) žalobce je povinen nahradit prvnímu žalovanému náklady odvolacího řízení částku 79.509,85 Kč.; (VI.) žalobce je povinen nahradit druhému žalovanému náklady odvolacího řízení částku 803,25 Kč.; (VII.) žalobce je povinen zaplatit České republice na účet Městského soudu v Brně soudní poplatek za odvolání ve výši 90.890 Kč.

III.3

Argumenty stran v řízení před Nejvyšším soudem ČR

17. Dovoláním ze dne 12. listopadu 2008 napadl žalobce rozsudek odvolacího soudu v rozsahu, jímž byl změněn rozsudek soudu prvního stupně v odst. I výroku, kterým byl první žalovaný zavázán zaplatit žalobkyni částku 2.272.178,- Kč, tak, že žalobu v tomto rozsahu zamítl, a jímž bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů. V odůvodnění dovolání žalobce odvolacímu soudu zejména vytkl, že se nezabýval tím, zda první žalovaný vůbec mohl uzavřít jiný typ smlouvy na zajištění veřejné osobní linkové dopravy než smlouvu ve smyslu o závazku veřejné služby dle ust. § 19 zákona o silniční dopravě. S odkazem na rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. května 2008, č. j. Konf 31/2007-82 poukázal žalobce na to, že smlouva, jejímž obsahem je zajištění základní dopravní obslužnosti v kraji, nemůže mít povahu obchodního závazkového vztahu, jehož účastníci jsou dva sobě rovné subjekty. Dále upozornil, že odvolací soud posoudil smlouvu o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě ze dne 14. 4. 2003 jako nepojmenovanou smlouvou ve smyslu ust. § 269 odst. 2 obchod. zák., přestože v řízení žádná ze stran nerozporovala, že v souzené věci šlo o plnění závazku veřejné služby. Dle názoru žalobce byla uzavřena smlouva o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě ze dne 14. dubna 2003 ve smyslu § 19 zákona o silniční dopravě, tzn. že šlo o smlouvu o závazku veřejné služby, přičemž v řízení mělo být toliko posouzeno, zda vytčené vady způsobují její absolutní neplatnost, o čemž je žalobce přesvědčen, či nikoli. Návrh smlouvy byl vypracován a předložen prvním žalovaným a i přes upozornění žalobce na nesoulad smlouvy se zákonem o silniční dopravě nebyl první žalovaný ochoten smlouvu upravit, přičemž podepsání této smlouvy bylo podmínkou pro poskytnutí finančního plnění za již vykonanou osobní linkovou dopravu v době od 1. 1. do 31. 3. 2003. Poté žalobce brojil proti závěru o absenci pasivní legitimace druhého žalovaného a tím zpochybňoval výrok o náhradě nákladů řízení.
18. V podání ze dne 8. ledna 2008 se k dovolání vyjádřil druhý žalovaný a zejména uvedl, že proti výroku o náhradě nákladů řízení není dovolání přípustné a že § 150 o. s. ř. v daném případě aplikovat nelze. Druhý žalovaný považuje měnící výrok odvolacího soudu za



správný a ztotožnil se též s důvody, jež odvolací soud k tomuto závěru o zamítnutí žaloby vedly.

19. Výsledkem tohoto řízení pak byl rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 1. prosince 2010, č. j. 23 Cdo 318/2009-135, kde rozhodl v tom smyslu, že (I.) rozsudky Krajského soudu i Městského soudu se zrušují a řízení se zastavuje; (II.) po právní moci rozsudku bude celá věc postoupena Ministerstvu vnitra; (III.) žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudem prvního stupně, odvolacího a dovolacího řízení.

III.4

Argumenty stran v řízení před Ministerstvem vnitra

20. Ministerstvo vnitra po rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR v kompetenčním sporu svým dopisem ze dne 18. ledna 2012, č. j. MV-5001-17/ODK-2011, zaslalo účastníkům řízení vyrozumění o procesních úkonech ve věci a výzvu k předložení a navržení důkazů, a to nejpozději do 15. února 2012. Účastníci byli současně s ohledem na § 14 odst. 2 správního řádu vyrozuměni o oprávněných úředních osobách. Navrhovatel v reakci na tento dopis navrhl provést v řízení důkazy, které byly navrženy a provedeny v řízení před Městským soudem v Brně ve věci sp. zn. 17 C 4/2004. Rovněž odpůrce č. 1 zcela odkázal na provedení důkazů z výše uvedeného řízení. Odpůrce č. 2 pak ve svém vyjádření ze dne 15. února 2012 poznamenal, že spor může vzniknout pouze mezi smluvními stranami, resp. subjekty, které smlouvu uzavřely. Takovým subjektem přitom není odpůrce č. 2, přičemž k tomuto závěru dospěly Městský soud v Brně, Krajský soud v Brně i Nejvyšší soud ČR. Dále pak odkazuje na jednotlivé části rozsudků tří zmiňovaných soudů, jež podporují jeho argumenty. Rovněž upozorňuje, že sám nemá způsobilost být účastníkem řízení, neboť je pouze organizační složkou státu, resp. že způsobilost být účastníkem řízení má Česká republika, jejímž jménem jedná příslušná organizační složka. K charakteru uzavřené smlouvy o závazku veřejné služby ze dne 14. dubna 2003 podotýká, že se jedná o veřejnoprávní smlouvu, v posuzovaném případě dvoustranný správní akt (veřejnoprávní úkon), u kterého se uplatňuje presumpce správnosti. Na tuto smlouvu tak musí být nahlíženo jako na platnou, neboť o její neplatnosti, byť částečné, nebylo rozhodnuto.
21. V průběhu provádění důkazů dne 5. dubna 2012 se pak zástupci odpůrce č. 1 a odpůrce č. 2 vyjádřili i k jednotlivým prováděným důkazům. K důkazu znaleckým posudkem Ing. Brichty ze dne 27. listopadu 2003 zástupce odpůrce č. 2 namítl, že jak vyplývá z podkladů, které měl znalec k dispozici (viz str. 1 až 3 znaleckého posudku), znalec pouze provedl přepočítání údajů poskytnutých navrhovatelem, neověřoval však, zda navrhovatel skutečně náklady vynaložil (např. prostřednictvím výpisů z účtů, daňových dokladů, uzavřených smluv atd.). Zástupce odpůrce č. 1 pak poukázal na vyjádření odpůrce č. 1 ze dne 6. května 2009 č. j. JMK 64270/2009 adresované Městskému soudu v Brně ve věci sp. zn. 33 C 129/2006, kde se odpůrce č. 1 v bodech 4 a 5 podrobně



zabýval tímto posudkem. Kromě toho odpůrce č. 1 stojí od počátku na stanovisku, že navrhovatel nevznikl nárok na úhradu prokazatelné ztráty nebo na vydání bezdůvodného obohacení a posudek Ing. Brichty řeší výši takové úhrady.

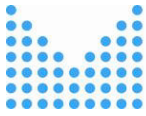
22. Ke Zprávě o šetření VOP ze dne 19. 11. 2003 zástupce odpůrce č. 2 namítl následující:
1) Zpráva VOP je naprosto v převážné části prezentací právního názoru VOP a nikoliv předložením skutkových informací. 2) K případným skutkovým zjištěním z této listiny odpůrce č. 2 vytýká, že v souladu se základními zásadami dokazování, zejména zásadou bezprostřednosti, by Ministerstvo vnitra mělo činit skutková zjištění z podkladů, které využil VOP a nikoliv ze zprostředkovaného dokumentu, tj. Zprávy VOP. 3) Právní názor VOP považuje odpůrce č. 2 v řadě podstatných skutečností za nesprávný, neboť zejména nerespektuje zásadu presumpce správnosti veřejnoprávní smlouvy a připouští vznik závazku veřejné služby zpětně na základě následně uzavřené smlouvy. 4) Většina hodnocení VOP se týká postupu navrhovatele a odpůrce č. 1 ve vztahu k období, za které navrhovatel v tomto řízení nepožaduje úhradu prokazatelné ztráty. K této Zprávě pak i zástupce odpůrce č. 1 shodně s odpůrcem č. 2 namítá, že jde o vyjádření právního názoru VOP. Nedokazuje žádné skutkové okolnosti a v tomto smyslu tedy není důkazem. Mimo to nereflektuje konkrétní stav věci, který tehdy byl, resp. nezabývá se situací, která je předmětem sporu, tj. tím že v období leden – březen 2003 neměl navrhovatel uzavřenu Smlouvu o závazku veřejné služby (a neměl ani právní nárok na uzavření takovéto smlouvy), a tudíž nevzniká nárok na uhrazení prokazatelné ztráty.
23. K Závěrečnému stanovisku VOP ze dne 5. 3. 2004 zástupce odpůrce č. 2 odkázal k výše uvedeným námitkám, týkajícím se Zprávy o šetření VOP ze dne 19. 11. 2003. Stejně tak i zástupce odpůrce č. 1 odkázal k výše uvedeným námitkám, týkajícím se Zprávy o šetření VOP ze dne 19. 11. 2003.
24. V reakci na výzvu Ministerstva vnitra ze dne 6. dubna 2012, č. j. MV-5001-29/ODK-2011 a č. j. MV-5001-30/ODK-2011, bylo stranám sporu umožněno vyjádřit svá závěrečná stanoviska k celé věci. Navrhovatel ve svém vyjádření ze dne 18. dubna 2012 (evidováno pod č. j. MV-5001-33/ODK-2011 a duplicitně rovněž pod č. j. MV-5001-35/ODK-2011) uvedl (zároveň i jako reakci na pořízený protokol č. j. MV-5001-28/ODK-2011), že dle jeho názoru zhodnotil celou věc naprosto správně již soud prvního stupně, dle nějž smlouva o závazku veřejné služby uzavřená mezi navrhovatelem a odpůrcem č. 1 je pro rozpor se silničním zákonem a § 39 občanského zákoníku neplatná a na straně odpůrce č. 1 došlo k bezdůvodnému obohacení. Navrhovatel rovněž odkázal na stanovisko Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně i na názor VOP, resp. na právní autoritu těchto autorů, jež predestirají své závěry ve prospěch navrhovatele. Následně odcitoval některé z pasáží rozsudku Nejvyššího soudu č. j. Konf 31/2007-82 ze dne 21. května 2008, kde se soud vyjadřoval k tomu, že se v daném případě jedná o veřejnoprávní smlouvu, kde odpůrce č. 1 vykonává jakousi vrchnostenskou správu, přičemž obsah závazkového vztahu je striktně dán příslušnými ustanoveními silničního zákona. Navrhovatel tak shrnuje, že byla uzavřena vadná



smlouva o závazku veřejné služby, resp. byla uzavřena smlouva o závazku veřejné služby a její uzavření – i když s formálními vadami – odpovídalo vůli účastníků smlouvu uzavřít. Odpůrce č. 1 i navrhovatel ve smlouvě jasně deklarovali, že se ze strany navrhovatele jedná o plnění závazku veřejné služby a tato skutečnost nebyla nikdy rozporována, takže námitka, že by navrhovateli neměl vzniknout nárok na úhradu prokazatelné ztráty, je neopodstatněná. Jedná se o smlouvu pojmenovanou, uzavřenou s určitými vadami, jež v řízení nebyly zpochybněny, a jde tak o to posoudit, do jaké míry mohou tyto vady ovlivnit platnost smlouvy. Zde se navrhovatel domnívá, že vytčené vady způsobují neplatnost této smlouvy a je tak nutno aplikovat i ustanovení o bezdůvodném obohacení. Návrh smlouvy byl předložen a vypracován odpůrcem č. 1 a i přes upozornění navrhovatele, že není plně v souladu s ustanovením silničního zákona, nebyl odpůrce č. 1 ochoten smlouvu upravit. Podpisem takto formulované smlouvy pak odpůrce č. 1 podmiňoval poskytnutí jakéhokoliv finančního plnění. Vzhledem k uvedenému „nerovnému“ postavení straník nemůže být navrhovatel postižen chybným postupem orgánů státní správy a samosprávy, neboť smlouvu uzavřel v dobré víře, že přijal a plní (a bude plnit) závazek veřejné služby.

25. Odpůrce č. 1 se k celé věci vyjádřil svým dopisem ze dne 19. dubna 2012 (evidováno pod č. j. MV-5001-34/ODK-2011). I ten v zásadě odkázal na svá vyjádření podaná ve všech stupních soudního řízení. Jak uvádí, není sporu o skutkové stránce celé věci, sporné je pouze právní posouzení těchto skutečností. V otázce právní úpravy veřejnoprávních smluv dle §§ 159 – 170 správního řádu nelze uvažovat o jejich neplatnosti. Předmětnou smlouvu ze dne 14. dubna 2003 nelze považovat za neplatnou, neboť nebyla právem předvídaným způsobem zrušena (§ 165 správního řádu) a nelze tak hovořit o bezdůvodném obohacení. Na úhradu žalované částky pak nemá navrhovatel právo ani z jiného titulu. Navrhovatel měl platné licence k provozování veřejné linkové dopravy, byly mu uděleny na vlastní žádost a nebyly podmíněny existencí závazku veřejné služby. Pokud nehodlal provozovat dopravu na příslušných linkách bez uzavření smlouvy o závazku veřejné služby, nic mu nebránilo požádat o odnětí licence. Navíc, že nemá sjednanou smlouvu pro období leden – březen 2003 věděl předem, a přesto o odnětí licence nepožádal. Dopravu tak provozoval o své vůli a na vlastní podnikatelské riziko. Rovněž tak opakuje své výhrady vůči navrhovatelem předkládaným podkladům, jako je stanovisko Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, názor VOP i znalecký posudek Ing. Brichty – některé námitky již byly vzneseny při provádění důkazů mimo ústní řízení. Závěrem tak navrhuje zamítnutí nároku navrhovatele a navrhuje, aby mu správní orgán přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 79.621,85 Kč jako součet částky 79.509,85 Kč jako nákladů odpůrce č. 1 v soudních řízeních (částka dle výroku V. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. srpna 2008 č. j. 27 Co 831/2006-103) a částky 112 Kč jako výdajů vynaložených v souvislosti s prováděním důkazů dne 5. dubna 2012 (2 x 24 Kč jako jízdné MHD v Praze a 64 Kč jako stravné).

IV.



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 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. dopisy ze dne 18. ledna 2012, č. j. MV-5001-17/ODK-2011 a ze dne 6. dubna 2012, č. j. MV-5001-29/ODK-2011 a č. j. MV-5001-30/ODK-2011). 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 Rozhodnutím Okresního úřadu ve Znojmě č. 62/2000 ze dne 25. dubna 2000 včetně jeho příloh; Smlouvou o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě k zajištění základní dopravní obslužnosti ze dne 14. dubna 2003, včetně jejích příloh; Fakturou navrhovatele ze dne 7. února 2003 na částku 3.132.700 Kč; Dopisem odpůrce č. 1 ze dne 13. února 2003, č. j. JMK 4871/2003/OD/Ře – Vrácení vyúčtování prokazatelné ztráty za měsíc leden 2003; Dopisem odpůrce č. 1 ze dne 13. února 2003, č. j. JMK 3727/2003/OD/Ře – Smlouva o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě; Dopisem odpůrce č. 1 ze dne 24. února 2003, č. j. JMK 5853/2003/OD/Ře – Vrácení faktury s vyúčtováním prokazatelné ztráty za měsíc leden 2003; Znaleckým posudkem Ing. Jiřího Brichty ze dne 27. listopadu 2003; Zprávou o šetření VOP ze dne 19. listopadu 2003, sp.zn. 1993/2003/VOP/VBG; Závěrečným stanoviskem VOP ze dne 5. března 2004, sp.zn. 1993/2003/VOP/VBG.
29. Správní orgán neprováděl důkaz Odborným stanoviskem Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně ze dne 24. února 2003, neboť obsahu tohoto dokumentu se navrhovatel dovolává na podporu své právní a nikoli skutkové argumentace. K jeho obsahu však



správní orgán přihlédl při hodnocení argumentů uplatňovaných účastníky řízení. Z provedených důkazů vyplynuly následující skutečnosti:

30. Z rozhodnutí Okresního úřadu ve Znojmě č. 62/2000 ze dne 25. dubna 2000 vyplynulo, že tento dopravní úřad udělil navrhovateli na základě jeho žádosti ze dne 16. března 2000 licenci k provozování vnitrostátní linkové osobní dopravy formou veřejné linkové dopravy. Zahájení provozu linek bylo stanoveno od 28. května 2000 a licence byla udělena na dobu do 31. května 2005.
31. Ministerstvo vnitra dále provedlo důkaz Smlouvou o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě, ze dne 14. dubna 2003. Podle čl. I. odst. 2 Smlouvy byla sjednaná doba plnění závazku stanovena od 1. ledna 2003 do 31. března 2003. Podle čl. I. odst. 3 Smlouvy se dopravní úřad (Jihomoravský kraj) touto smlouvou zavazuje hradit dopravci prokazatelnou ztrátu, která dopravci vznikla plněním závazku veřejné služby podle této smlouvy a z podmínek stanovených dále touto smlouvou. Dle čl. II. odst. 1 Smlouvy dopravní úřad uhradí dopravci prokazatelnou ztrátu za celé smluvní období do její skutečné výše bez nákladů na přístavné, odstavné a přejezdové kilometry a bez přiměřeného zisku a to podle přílohy č. 3 k této Smlouvě, jejíž je nedílnou součástí a kterou vytvořil dopravní úřad, maximálně však do částky 7.195.521 Kč. Náklady na přepravní činnost, tržby z přepravní činnosti na celé období, na které se Smlouva uzavírá, jsou uvedeny v příloze č. 2 smlouvy. V čl. II. odst. 3 Smlouvy je uvedeno, že dopravce vyčíslil své úplné vlastní náklady za leden 2003 ve výši 23,23 Kč/km a uplatněnou výši přiměřeného zisku 2,89 Kč/km; úplné vlastní náklady za únor 2003 ve výši 23,33 Kč/km a uplatněnou výši přiměřeného zisku 2,89 Kč/km a úplné vlastní náklady za březen 2003 ve výši 23,38 Kč/km a uplatněnou výši přiměřeného zisku 2,89 Kč/km. Dopravní úřad tyto úplné vlastní náklady zcela uznal, avšak neuznal uplatněnou výši přiměřeného zisku, resp. uznal její výši na všechny tři měsíce ve výši 0 Kč/km. Tyto uznané výše nákladů jsou cenami přepravního výkonu, který slouží k vyčíslení prokazatelné ztráty za kilometry ujeté dle platného jízdního řádu v rámci rozsahu dle přílohy č. 1 Smlouvy. Z čl. II. odst. 4 pak vyplývá, že při výpočtu prokazatelné ztráty postupoval dopravce dle vyhlášky č. 50/1998 Sb. a z metodického pokynu Ministerstva dopravy a spojů k této vyhlášce a z platných účetních a cenových předpisů a skutečných cen nákladů a tržeb příslušného měsíce. Dle čl. V. odst. 1 Smlouvy se dobou plnění závazku veřejné služby rozumí období od 1. ledna 2003 do 31. března 2003. Dle čl. VII. odst. 1 Smlouvy se v otázkách, které tato Smlouva výslovně neřeší, řídí příslušnými ustanoveními zákona č. 513/1991 Sb., v platném znění, a zákona č. 111/1994 Sb., v platném znění. Dle čl. VII. odst. 5 Smlouvy jejím podpisem smluvní strany prohlašují, že za smluvní období dle čl. V odst. 1 Smlouvy již vůči sobě nemají žádné další pohledávky. Přílohami smlouvy jsou Rozsah základní dopravní obslužnosti (Příloha č. 1); Náklady na přepravní činnost, tržby z přepravní činnosti za období leden, únor a březen 2003 předložené dopravcem (Přílohy č. 2a, 2b a 2c); Výkaz prokazatelné ztráty za období leden, únor a březen 2003 upravený dopravním úřadem pro účely plnění této



smlouvy (Přílohy č. 3a, 3b a 3c); Vozový park (Příloha č. 4) a Metodický pokyn Ministerstva dopravy a spojů k uplatnění vyhlášky č. 50/1998 Sb. (Příloha č. 5).

32. Fakturu navrhovatele ze dne 7. února 2003 na částku 3.132.700 Kč byl odpůrce č. 1 vyzván k úhradě této výše prokazatelné ztráty za provozování veřejné linkové dopravy za období leden 2003. Dopisem odpůrce č. 1 ze dne 13. února 2003, č. j. JMK 4871/2003/OD/Ře (Vrácení vyúčtování prokazatelné ztráty za měsíc leden 2003) pak byl navrhovatel vyzván, že mezi oběma subjekty nebyla dosud uzavřena smlouva o závazku veřejné služby a prokazatelná ztráta tak nemůže být uhrazena. Ze stejného dne je dopis odpůrce č. 1, č. j. JMK 3727/2003/OD/Ře (Smlouva o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě), kdy je navrhovateli sdělováno, že jím vypracovaný návrh znění smlouvy o závazku veřejné služby na rok 2003 byl posouzen, avšak Jihomoravský kraj zvolil jednotný přístup pro uzavírání tohoto druhu smluv s jednotlivými dopravci a na této podmínce trvá i v případě navrhovatele. Dopisem odpůrce č. 1 ze dne 24. února 2003, č. j. JMK 5853/2003/OD/Ře (Vrácení faktury s vyúčtováním prokazatelné ztráty za měsíc leden 2003) je pak navrhovateli sdělováno, že dopravní úřad musí postupovat v souladu se zákonem č. 111/1994 Sb. a nemůže tedy uhradit prokazatelnou ztrátu bez uzavřené smlouvy o závazku veřejné služby, čímž ale nedochází k bezdůvodnému obohacení Jihomoravského kraje.
33. Ze znaleckého posudku Ing. Jiřího Brichty ze dne 27. listopadu 2003 vyplývá, že tento posudek byl zpracován za účelem zjištění, zda 1) Odpovídá výše prokazatelné ztráty, vykazovaná za jednotlivé měsíce prvního pololetí 2003, metodice výpočtu dle zákona č. 111/1994 Sb., vyhlášky č. 50/1998 Sb. a Metodického pokynu Ministerstva dopravy ČR?; 2) Jsou náklady, které vznikají v souvislosti s přístavními, odstavními a přejezdovými kilometry součástí prokazatelné ztráty dle zákona č. 111/1994 Sb.?; 3) Jak se stanoví obvyklá výše přiměřeného zisku v oblasti veřejné linkové dopravy, stanovené dopravní obslužnosti v rámci závazku veřejné služby? V odpověď na první otázku znalec pouze uvádí, že výše prokazatelné ztráty za první čtvrtletí roku 2003 byla vypočtena na částku 9.467.699 Kč. K druhé otázce uvádí, že tyto náklady jsou ekonomicky oprávněné a souvisejí se závazkem dopravce k zajištění veřejné linkové osobní dopravy. Ke třetí otázce pak uvádí, že při výpočtu přiměřeného zisku se vychází ze smluvně sjednaného základního rozsahu dopravní obslužnosti, přičemž zakalkulovaná výše přiměřeného zisku navrhovatele do prokazatelné ztráty je mírně nad středem intervalu obvyklé výše kalkulovaného zisku.
34. Konečně Ministerstvo vnitra provedlo jako důkaz Zprávu o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 19. listopadu 2003, sp.zn. 1993/2003/VOP/VBG a na ni navazující Závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 5. března 2004, sp.zn. 1993/2003/VOP/VBG. Zprávu o šetření zpracoval VOP na základě podnětu navrhovatele, v souvislosti s uzavřením Smlouvy o závazku veřejné služby ze dne 14. dubna 2003 a následných smluv uzavřených na období duben až červen 2003. Výsledkem šetření byl názor VOP, že ze strany odpůrce č. 1 došlo k porušení § 19a



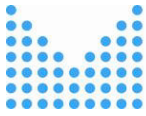
zákona 111/1994 Sb. a dle § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, vyzval odpůrce č. 1 k vyjádření. Ten však neuznal pochybení vytýkaná mu VOP a VOP tak vydal své Závěrečné stanovisko, v němž zopakoval své stanovisko ohledně porušení § 19a zákona o silniční dopravě.

V.

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

35. Otázku příslušnosti Ministerstva vnitra k rozhodnutí ve věci posoudil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. září 2011, č. j. Komp 2/2011-90, jímž určil, že příslušným k rozhodnutí o návrhu navrhovatele je Ministerstvo vnitra.
36. V souvislosti s příslušností Ministerstva vnitra je třeba upozornit ještě na jeden aspekt řešeného případu. Jak uvádí navrhovatel v několika svých podáních, vzniklou smlouvu o závazku veřejné služby považuje za neplatnou, resp. tvrdí, že chyby v čl. II. odst. 3 Smlouvy jsou tak závažného charakteru, že způsobují neplatnost celé smlouvy. Z tohoto důvodu si nárokuje zaplacení požadované finanční částky z titulu bezdůvodného obohacení, vzniklého plněním z neplatného právního úkonu (neplatné Smlouvy). V tomto případě tak navrhovatel svůj nárok de facto neodůvodňuje existencí smlouvy o závazku veřejné služby, ale tím, že provozováním veřejné linkové dopravy jednal „ve prospěch“ odpůrce č. 1, jenž se takto bezdůvodně obohatil. Správní orgán se proto musel zabývat otázkou, zda je vůbec k případnému rozhodnutí o tomto nároku věcně příslušný v rámci sporného řízení podle § 141 správního řádu, když tento nárok není navrhovatelem opřen o veřejnoprávní smlouvu, a zda takové rozhodnutí vůbec spadá do působnosti správních orgánů [pokud by spadalo, byl by důvod pro postoupení návrhu podle § 12 správního řádu, pokud nikoli, byl by důvod pro jeho odložení podle § 41 odst. 1 písm. b) správního řádu].
37. Při řešení této otázky příslušnosti lze dle názoru Ministerstva vnitra vycházet z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2012, č. j. Konf 5/2012-11, v němž se soud vyjádřil k pravomoci správních orgánů rozhodovat o nároku na vydání bezdůvodného obohacení při sporech z veřejnoprávních smluv. Soud konkrétně konstatoval:

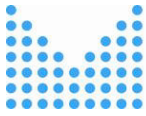
„Domáhá-li se tedy v projednávané věci žalobce po žalovaném na základě smlouvy o závazku veřejné služby zaplacení prokazatelné ztráty za rok 2005, tj. plnění z veřejnoprávní smlouvy, je k řízení o takovém nároku dána pravomoc správních orgánů podle § 159 až 170 správního řádu. Pro určení orgánu příslušného v dané věci rozhodnout nemůže být podstatné, že žalovaný v odporu proti platebnímu rozkazu vydanému Okresním soudem v České Lípě namítl absolutní neplatnost předmětné



smlouvy o závazku veřejné služby, či že se žalovaný v jiné věci domáhá po žalobci vydání bezdůvodného obohacení a namítá absolutní neplatnost předmětné veřejnoprávní smlouvy.

Lze tak uzavřít, že předmětný spor mezi žalobkyní a žalovaným o zaplacení prokazatelně vzniklé ztráty za rok 2005 je sporem z veřejnoprávní smlouvy, k jehož řešení je povolán správní orgán, konkrétně Krajský úřad Libereckého kraje [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu]. V rámci řešení předmětného sporu z veřejnoprávní smlouvy pak bude na správním orgánu, aby jako předběžnou otázku posoudil mj. vznik smlouvy o závazku veřejné služby, resp. její soulad s právními předpisy (§ 165 správního řádu), podle právní úpravy účinné v době uzavření této smlouvy (§ 182 odst. 2 správního řádu).“

38. V tomto konkrétním případě tak Ministerstvo vnitra nejprve jako předběžnou otázku posuzovalo platnost uzavřené Smlouvy (viz níže) a dospělo k závěru, **že Smlouva je platná**. Otázka řešení případného nároku na vydání bezdůvodného obohacení – opřená o případné zjištění, že Smlouva platná není – se tak stala bezpředmětnou, stejně jako na to navazující otázka příslušnosti soudu k rozhodování v občanském soudním řízení. **Jednalo se zde o spor z platné veřejnoprávní smlouvy, tj. o spor, k jehož řešení bylo příslušné právě Ministerstvo vnitra.**
39. 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].



40. Tento závěr přitom platí v případě jakéhokoli sporného řízení, tedy včetně sporů z veřejnoprávních smluv. Protože spor z veřejnoprávní smlouvy je založen tehdy, jestliže navrhovatel svůj nárok opírá – zcela nebo zčásti – o veřejnoprávní smlouvu, nelze ze zákona dovést, že by účastníkem sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy mohly být pouze strany veřejnoprávní smlouvy. Jakkoli to bude obvyklé a jakkoli zřejmě obvykle nebude možné přiznat právo nebo povinnost z veřejnoprávní smlouvy jiné osobě než její smluvní straně, přesto nelze z *procesního hlediska* vyloučit, že navrhovatelem bude i osoba, která není účastníkem dotčené veřejnoprávní smlouvy a stejně tak nebude možné *a priori* vyloučit, že návrh bude směřovat proti osobě (*odpůrci*), která není smluvní stranou dotčené veřejnoprávní smlouvy. Jak bylo výše naznačeno, tato skutečnost povede zpravidla k zamítnutí návrhu vůči takové osobě, nikoli však pro nedostatek účastenství ve sporném řízení, ale pro nedostatek pasivní hmotněprávní legitimace takového odpůrce ve vztahu k uplatňovaným nárokům. Navrhovatel označil jako účastníky řízení (odpůrce) jednak Jihomoravský kraj a jednak Českou republiku – Ministerstvo dopravy, a s nimi proto správní orgán jako s účastníky řízení dále jedná.
41. V souladu s § 33 správního řádu jsou zastoupeni navrhovatel a odpůrce č. 2. Navrhovatele zastupuje advokát Mgr. Michael Buchlovský na základě písemné plné moci ze dne 18. prosince 2003, kterou vystavil v souladu se svým jednatelem oprávněním člen představenstva navrhovatele. Odpůrce č. 2 zastupuje advokát JUDr. Jiří Hartmann na základě plné moci ze dne 20. května 2005, vystavené tehdejším ministrem dopravy Ing. Milanem Šimonovským. Odpůrce č. 1 není právně zastoupen advokátem a jedná tak svým jménem, resp. jménem hejtmána Jihomoravského kraje JUDr. Michala Haška, příp. jménem kraje jednají zaměstnanci krajského úřadu, zplnomocnění k tomu právě hejtmánem kraje.

V.1

Navrhovatel

42. Smlouvu o vzniku závazku veřejné služby ze dne 14. dubna 2003 uzavírala společnost ČAS SERVICE a. s., IČ: 46 34 67 16. Navrhovatel měl právo uzavírat tento typ smluv na základě rozhodnutí Okresního úřadu ve Znojmě č. 62/2000 ze dne 25. dubna 2000. Z něj vyplynulo, že tento dopravní úřad udělil navrhovateli na základě jeho žádosti ze dne 16. března 2000 licenci k provozování vnitrostátní linkové osobní dopravy formou veřejné linkové dopravy. Zahájení provozu linek bylo stanoveno od 28. května 2000 a licence byla udělena na dobu do 31. května 2005. **Navrhovatel je tedy osobou aktivně legitimovanou k uplatňování tvrzených nároků.**

V.2

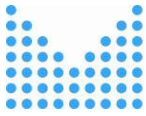
Odpůrci (Česká republika – Ministerstvo dopravy)

43. Zákon o silniční dopravě, ve znění platném a účinném v době **od 1. ledna 2003 do 30. dubna 2004**, svěřoval uzavírání *smluv o závazku veřejné služby* k zajištění základní



dopravní obslužnosti území kraje do působnosti *krajského úřadu* jako *dopravního úřadu*, jenž tyto smlouvy uzavíral v rámci svěřené státní správy (přenesené působnosti), jak vyplývá z § 19 odst. 3, § 2 odst. 20 a z § 40c zákona o silniční dopravě (ve znění před novelou č. 103/2004 Sb.). Až novelou zákona o silniční dopravě č. 103/2004 Sb. bylo s účinností od **1. května 2004** změněno ustanovení § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě tak, že nově bylo uzavírání smluv o závazku veřejné služby svěřeno přímo kraji. Současně však byla odpovědnost za základní dopravní obslužnost ponechána státu (§ 2 odst. 19 zákona o silniční dopravě) a § 40c zákona o silniční dopravě byl doplněn tak, že úkoly kraje podle tohoto zákona byly svěřeny do jeho přenesené působnosti.

44. Pro určení, zda navrhovatelem označení odpůrci mohou být nositeli tvrzených hmotněprávních povinností, je s ohledem na popsáný vývoj právní úpravy nutné zvážit, který subjekt vystupoval na straně „objednatele“ dopravních služeb podle uzavřené Smlouvy. Právní úprava ukládala uzavírání smluv v době od **1. ledna 2003 do 30. dubna 2004** do přenesené působnosti krajského úřadu. Přenesená působnost je zákonem určená *státní správa, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje* (srov. § 2 odst. 2 zákona o krajích). Její podstata tedy spočívá v plnění úkolů státu jiným subjektem (krajem), resp. jeho orgány, a to „v zastoupení“ státu, který za výkon přenesené působnosti také odpovídá [srov. § 3 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb.]. Lze tedy mít za to, že – ačkoli tak zákon výslovně nestanovil – *smlouvy o závazku veřejné služby*, uzavřené krajským úřadem jako dopravním úřadem v době od 1. ledna 2003 do 30. dubna 2004, je třeba považovat za smlouvy uzavřené mezi Českou republikou (za niž jednal dopravní úřad) a příslušným dopravcem. To ve vztahu k nároku uplatněnému navrhovatelem znamená, že **nároky tvrzené na základě Smlouvy je nutné považovat za nároky směřující vůči České republice.**
45. Vystává zde tedy otázka, která organizační složka státu je oprávněna k jednání jménem státu ve sporném řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 19 zákona o silniční dopravě. Podle § 30 odst. 3 správního řádu činí v řízení před správním orgánem úkony jménem státu vedoucí organizační složky státu, příslušné podle zvláštního právního předpisu, nebo jím pověřený zaměstnanec zařazený do této nebo jiné organizační složky státu. V daném případě je dle názoru správního orgánu třeba k určení „hmotněprávní“ příslušnosti aplikovat ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění. Konkrétně jeho § 38 stanoví, že *Závazky vzniklé z činnosti organizačních složek jsou závazky státu. Závazek v účetnictví vede a jménem státu jako nositele závazku závazek plní ta organizační složka, z jejíž činnosti závazek vznikl nebo s ní souvisí, anebo které přísluší hospodařit (§ 9 a 11) s majetkem, s nímž závazek souvisí. Nelze-li v případě peněžitého závazku organizační složku takto určit a nemá-li plnit tyto úkoly po zániku organizační složky ani její zřizovatel (§ 5 odst. 2), zabezpečuje tyto úkoly Ministerstvo financí.* Vzhledem k tomu, že v předmětné veřejnoprávní smlouvě upravený závazek souvisí s problematikou dopravní obslužnosti, lze dle věty druhé tohoto ustanovení dovodit příslušnost právě Ministerstva dopravy jakožto ústředního správního orgánu ve věcech



dopravy – viz § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění. **Navrhovatel tak postupoval v souladu se zákonem, pokud svůj nárok na úhradu požadované finanční částky adresoval právě vůči České republice – Ministerstvu dopravy.**

V.3

Odpůrci (Jihomoravský kraj)

46. Jako druhého odpůrce označil navrhovatel rovněž Jihomoravský kraj jakožto účastníka Smlouvy, a to na základě skutečnosti, že dle § 19 odst. 3 silničního zákona závazek veřejné služby vzniká na základě písemné smlouvy uzavřené právě mezi dopravním úřadem a dopravcem. Jak už je však uvedeno výše v bodě V.2 tohoto rozhodnutí, Smlouva byla uzavírána Jihomoravským krajem (krajským úřadem) v přenesené působnosti, tj. na straně „objednatele“ dopravních služeb vystupovala v tomto případě Česká republika (zastoupení Ministerstvem dopravy) a nikoliv samotný Jihomoravský kraj. To ve vztahu k nároku uplatněnému navrhovatelem znamená, že nároky tvrzené na základě Smlouvy je nutné považovat za nároky směřující vůči České republice, nikoliv vůči Jihomoravskému kraji. **Ze strany Ministerstva vnitra tak bylo nutné návrh navrhovatele, směřující vůči Jihomoravskému kraji, zcela zamítnout – viz výrok č. I. tohoto rozhodnutí.**

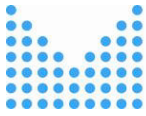
VI.

Posouzení důvodnosti uplatněného nároku

VI.1

Obecná východiska

47. Uplatněný nárok dovozuje navrhovatel z nezákonnosti a tudíž z neplatnosti čl. II. odst. 3 Smlouvy, přičemž vzhledem k neplatnosti této části dovozuje i neplatnost Smlouvy jako celku. V předmětném čl. II. odst. 3 Smlouvy navrhovatel vyčíslil jednak své úplné vlastní náklady za období leden – březen 2003 a jednak i výši svého přiměřeného zisku za toto období. Toto ustanovení pak pokračuje tím, že odpůrce č. 1 navrhovateli přiznává jím vyčíslené úplné vlastní náklady v plné výši, avšak v otázce přiměřeného zisku nepřiznává navrhovateli žádnou finanční částku. Toto má být dle názoru navrhovatele v rozporu jak se zákonem o silniční dopravě (§ 19b), tak s vyhláškou Ministerstva dopravy a spojů č. 50/1998 Sb. S ohledem na tuto namítanou neplatnost a na skutečnost, že navrhovatel provozoval fakticky činnost, která měla být předmětem smlouvy o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, má tak mít navrhovatel nárok na vydání bezdůvodného obohacení, které vzniklo plněním z neplatného právního úkonu.
48. Správní orgán v této souvislosti rovněž připomíná, že zákonnost a platnost Smlouvy lze s ohledem na § 182 odst. 2 správního řádu přezkoumávat postupem podle § 165 správního řádu, a to podle právního stavu platnému ke dni jejího uzavření (jak vyplývá



z § 96 odst. 2 správního řádu). Je tak možné, aby se na posuzovanou Smlouvu vztahovala ta ustanovení občanského zákoníku, která se týkají neplatnosti právních úkonů. Jak uvádí § 170 správního řádu („*Při postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení.*“), lze využít přiměřeně i ustanovení občanského zákoníku, byť s výjimkou otázky neplatnosti právních úkonů. Je však třeba si uvědomit, že předmětná Smlouva byla uzavřena dne 14. dubna 2003, tedy v době před účinností nynějšího správního řádu. V tomto období nebyla problematika veřejnoprávních smluv správním řádem upravena a bylo tak možné na ně subsidiárně aplikovat soukromoprávní předpisy jako občanský zákoník, tedy i včetně možnosti posuzování neplatnosti takové smlouvy. Platnost či neplatnost veřejnoprávní smlouvy nastává již od počátku a proto je i nyní relevantní zvažovat otázku platnosti Smlouvy – na tomto nic nemění ani ust. § 182 odst. 2 správního řádu.

49. S ohledem na právní názor navrhovatele tak bylo nutné pro rozhodnutí o uplatnění nároku nejdříve zhodnotit jako předběžnou otázku platnost čl. II. odst. 3 Smlouvy. Pokud by totiž tato část Smlouvy byla neplatná, musel by být nárok navrhovatele posouzen výlučně podle příslušných ustanovení zákona o silniční dopravě, resp. jako nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem (při uzavírání veřejnoprávní smlouvy) či dokonce jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení, k němuž došlo na straně odpůrce coby objednatel dopravy ve veřejném zájmu (v případě nutnosti uplatnit požadovanou částku jako náhradu škody by však nebyla dána pravomoc správních orgánů ve sporném řízení, ale jednalo by se o soukromoprávní nárok řešitelný postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., případně v obecné občanskoprávní odpovědnosti).

VI.2

Posouzení platnosti čl. II. odst. 3 Smlouvy

50. Z § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě jasně vyplývá, že dopravní úřad uhradí dopravci prokazatelnou ztrátu na základě předběžného odborného odhadu učiněného dopravcem. Mezi navrhovatelem a odpůrcem č. 1 není jednota v tom, zda čl. II. odst. 3 Smlouvy – kde je dopravcem vyčíslena jeho prokazatelná ztráta – mohl být uzavřen způsobem, kdy navrhovatel sice vypočetl výši své prokazatelné ztráty jako součtu skutečně vynaložených nákladů a přiměřeného zisku, nicméně ze strany odpůrce č. 1 byly „uznány“ pouze skutečně vynaložené náklady a nikoliv již přiměřený zisk. Zatímco navrhovatel považuje tento postup za natolik rozporný se zákonem o silniční dopravě i vyhláškou č. 50/1998 Sb., že způsobuje neplatnost celé smlouvy, odpůrce č. 1 s tímto nesouhlasí a celou smlouvu považuje za platnou.



51. Správní orgán proto musel s ohledem na právní argumentaci předestřenou účastníky řízení nejdříve posoudit, zda zákon o silniční dopravě a vyhláška č. 50/1998 Sb., předpokládaly stanovení předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty výlučně dopravcem, nebo zda připouštěly, aby kraj do tohoto postupu zasáhl vymezením určitých kritérií, konkrétně nepřiznáním úhrady přiměřeného zisku v rámci výpočtu prokazatelné ztráty. Pokud by podle relevantní právní úpravy kraj do tohoto výpočtu takto zasáhnout nemohl, bylo by nutné zvážit, jaké důsledky jeho postup měl či mohl mít na zákonnost tohoto výpočtu v uzavřené Smlouvě.
52. Podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě vznikala *závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě na základě písemné smlouvy uzavřené mezi dopravním úřadem, nebo jednalo-li se o mezinárodní veřejnou linkovou dopravu, Ministerstvem dopravy a spojů a dopravcem*. Podle § 19b odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě *byl povinen hradit dopravci prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci v důsledku zajišťování dopravní obslužnosti plněním závazků veřejné služby dopravní úřad z rozpočtu kraje, jednalo-li se o zajišťování základní dopravní obslužnosti veřejnou vnitrostátní linkovou dopravou nebo linkami veřejné městské linkové dopravy, které zabezpečují dopravu v rámci závazku veřejné služby mimo území města*. Podle § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě *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*. Podle § 1 vyhlášky č. 50/1998 Sb. *tvořil prokazatelnou ztrátu ve veřejné linkové osobní dopravě rozdíl mezi součtem ekonomicky oprávněných nákladů a upraveného přiměřeného zisku a mezi dosaženými tržbami a výnosy*. Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 50/1998 Sb. *je přiměřeným ziskem za a) částka, která po zdanění a po minimálním přidělu do povinných fondů nepřekračuje 1/8 ceny autobusů (§ 3 odst. 2) používaných zpravidla pro veřejnou linkovou osobní dopravu zajišťující dopravní obslužnost plněním závazku veřejné služby (dále jen "veřejná linková osobní doprava"), snížená o částku celkových skutečných účetních odpisů těchto autobusů, a za b) částka vynaložená na investice související s provozováním veřejné linkové osobní dopravy, pokud s těmito investicemi vyjádřil pro účely jejich zahrnutí do výpočtu prokazatelné ztráty souhlas příslušný dopravní úřad*. Podle § 4 odst. 1 vyhlášky č. 50/1998 Sb. *si dopravce prokazatelnou ztrátu za předchozí období sám vypočítal a výpočet prokazatelné ztráty dokládal příslušnému dopravnímu úřadu propočtem a dokladem „Výkaz nákladů a tržeb z přepravní činnosti“*. Podle § 5 odst. 1 vyhlášky č. 50/1998 Sb. *provedl výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty předkládaného dopravcem dopravce sám podle vlastních výsledků z provozování veřejné linkové osobní dopravy v předchozím kalendářním roce nebo, pokud jde o období kratší než jeden rok, za období, v němž veřejnou linkovou osobní dopravu provozoval*.
53. Předně je třeba říci, že dle názoru správního orgánu je samotná prokazatelná ztráta tvořena dvěma částmi, jejichž součet tvoří její celkovou výši. První z nich jsou



oprávněné náklady, tj. náklady dopravcem skutečně vynaložené při zajišťování závazku veřejné služby. Druhou pak je přiměřený zisk, znamenající pro dopravce reálný výdělek, plynoucí mu z uzavřené Smlouvy. Jak vyplývá ze správního spisu, otázka úhrady oprávněných nákladů sama o sobě sporná není. Dopravce před uzavřením Smlouvy vyčíslil své úplné vlastní náklady za období leden – březen 2003, přičemž tyto náklady byly ze strany dopravního úřadu (krajského úřadu) beze zbytku uznány a dopravci v plné výši vyplaceny. **V rámci úhrady prokazatelné ztráty tak je spornou „položkou“ pouze otázka (ne)uplatnění a (ne)zaplacení vypočtené výše přiměřeného zisku.**

54. Jak je uvedeno již výše, dle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 50/1998 Sb., je přiměřený zisk tvořen dvěma položkami: *a) částkou, která po zdanění a po minimálním přidělu do povinných fondů nepřekračuje 1/8 ceny autobusů (§ 3 odst. 2) používaných zpravidla pro veřejnou linkovou osobní dopravu zajišťující dopravní obslužnost plněním závazku veřejné služby (dále jen "veřejná linková osobní doprava"), sníženou o částku celkových skutečných účetních odpisů těchto autobusů, a za b) částkou vynaloženou na investice související s provozováním veřejné linkové osobní dopravy, pokud s těmito investicemi vyjádřil pro účely jejich zahrnutí do výpočtu prokazatelné ztráty souhlas příslušný dopravní úřad. Zde je tedy nutné položit si otázku, zda postup použitý účastníky Smlouvy při tvorbě jejího čl. II. odst. 3 je či není v rozporu s ustanovením § 2 odst. 1 vyhlášky č. 50/1998 Sb.*
55. V § 2 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 50/1998 Sb. je částka tvořící jednu ze dvou položek přiměřeného zisku stanovena pouze rámcově, resp. není stanovena konkrétní finanční částkou, ale je zde stanoven postup, jak se této částky „dopočítat.“ Je zde ponecháno poměrně široké pole pro účastníky smlouvy o závazku veřejné služby při stanovení této částky, přičemž jednoznačné omezení této částky je pouze v tom smyslu, že částka nepřekročí 1/8 ceny autobusů používaných zpravidla pro veřejnou linkovou osobní dopravu. V případě, že by výpočet této položky přiměřeného zisku byl proveden tak, že by onu 1/8 překračoval, jednalo by se nepochybně o výpočet nesprávný a bylo by možné namítnout právě porušení § 2 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 50/1998 Sb. Na druhou stranu je nutné konstatovat, že zatímco horní hranice této částky je stanovena poměrně určitě, spodní hranice nijak omezena není. V tomto ustanovení hraje nepochybně roli otázka kontraktační volnosti, tedy svobodného rozhodování smluvních stran, zda konkrétní smlouvu s konkrétním partnerem a s konkrétním obsahem uzavřou. Veřejnoprávní smlouvy v tomto ohledu nejsou výjimkou, jak ostatně dokládají i formulace správního řádu (např. § 160 odst. 1 „mohou za účelem splnění svých úkolů vzájemně uzavírat“ nebo § 161 odst. 1 „může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu“ apod.). A výjimkou není ani *smlouva o závazku veřejné služby* podle § 19 zákona o silniční dopravě. I tato smlouva tedy může *bezvýjimečně* vzniknout pouze konsensem smluvních stran o celém jejím obsahu, tedy konsensem i o výši výpočtu prokazatelné ztráty, jenž předkládá dopravce. Tomuto závěru nijak neodporuje to, že podstatný obsah *smlouvy o závazku veřejné služby* podle § 19 zákona o silniční dopravě je předem dán právními



předpisy a tím je i „prostor“ pro modifikaci jejího obsahu smluvními stranami jistým způsobem omezen.

56. Pokud se tedy vrátíme k otázce stanovení výše spodní hranice výpočtu přiměřeného zisku dle § 2 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 50/1998 Sb., můžeme dojít k závěru, že tato hranice může být i nulová, ovšem jen za předpokladu, že strany smlouvy s tímto výpočtem vyjádří souhlas – k čemuž podpisem Smlouvy oběma stranami došlo. Nabízí se zde samozřejmě otázka, co by v takovém případě motivovalo dopravce k tomu, aby se stal stranou smlouvy o závazku veřejné služby, nicméně ani skutečnost této jisté „nelogičnosti“ v chování dopravce dle našeho názoru nemění nic na faktu, že tento postup možný je, resp. že tento postup sám o sobě není v rozporu s § 2 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 50/1998 Sb. **Správní orgán tak v této skutečnosti nespatřuje důvod pro to, aby bylo možné považovat čl. II odst. 3 Smlouvy za rozporný s vyhláškou č. 50/1998 Sb., resp. s § 19b odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, dle něž je dopravní úřad povinen hradit dopravci prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci v důsledku zajišťování dopravní obslužnosti plněním závazků veřejné služby.**
57. V § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 50/1998 Sb. je přiměřený zisk tvořen rovněž částkou vynaloženou na investice související s provozováním veřejné linkové osobní dopravy, pokud s těmito investicemi vyjádřil pro účely jejich zahrnutí do výpočtu prokazatelné ztráty souhlas příslušný dopravní úřad. Ze samotného textu přitom jednoznačně vyplývá, že k zahrnutí takto vypočtené částky do přiměřeného zisku je nutný souhlas dopravního úřadu. I zde se tak jasně projevuje pravidlo kontraktační volnosti, spočívající ve vzájemné domluvě dopravce a dopravního úřadu, byť dopravní úřad zde má „právo veta“ pro přiznání této částky. Prakticky vzato je zde však nutný souhlas obou stran smlouvy o závazku veřejné služby. Na straně dopravce se tento „souhlas“ projevuje možností neuzavřít s dopravním úřadem takovou smlouvu, kde mu dopravní úřad nechce tuto požadovanou částku přiznat. Z předmětného čl. II. odst. 3 Smlouvy přitom vyplývá, že dopravní úřad dopravci nedal žádný souhlas s hrazením částky ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 50/1998 Sb., neboť celkový „uznaný“ přiměřený zisk byl 0 Kč. Dopravce však zároveň vyslovil s tímto postupem dopravního úřadu souhlas tím, že Smlouvu, obsahující tuto skutečnost, dne 14. dubna 2003 uzavřel. Ani v tomto případě tak správní orgán neshledává v obsahu čl. II. odst. 3 Smlouvy rozpor s § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 50/1998 Sb. **resp. ani s § 19b odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě.**
58. Provedeným dokazováním bylo zjištěno (a mezi účastníky řízení v tomto smyslu není sporu), že navrhovateli byla ze strany odpůrce č. 1 uhrazena prokazatelná ztráta do plné výše sjednané dle čl. II. odst. 3 Smlouvy. Nárok uplatněný navrhovatelem na zaplacení částky 2.477.630 Kč, která představuje přiměřený zisk vypočtený dopravcem, a která překračuje krajem uhrazenou prokazatelnou ztrátu dohodnutou na základě Smlouvy, **proto není důvodný. Správní orgán proto podle § 141 odst. 7 správního řádu návrh zamítl a požadovanou úhradu navrhovateli nepřiznal.**



59. Nad rámec výše uvedeného správní orgán konstatuje, že za důvod možné neplatnosti Smlouvy nepovažuje fakt, že Smlouva byla účastníky uzavřena zpětně, tj. až dne 14. dubna 2003, přičemž „období“, na něž byla uzavírána, byl leden – březen 2003. Z ustanovení zákona o silniční dopravě je sice zřejmé, že tento zákon počítá s uzavíráním smluv o závazku veřejné služby v zásadě již před samotným výkonem tohoto závazku – především z § 19b, kde se hovoří o předběžném odborném odhadu prokazatelné ztráty. Zároveň však nelze z žádného ustanovení zákona o silniční dopravě, resp. ani vyhlášky č. 50/1998 Sb., jednoznačně říci, že by nebyl možný takový postup, jaký zvolily strany Smlouvy v tomto konkrétním případě, tj. uzavření smlouvy se zpětnou platností. Co se týče např. otázky předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, § 5 odst. 1 vyhlášky 50/1998 Sb. uvádí, že „výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty předkládaného dopravcem provede dopravce sám podle vlastních výsledků z provozování veřejné linkové osobní dopravy v předchozím kalendářním roce nebo, pokud jde o období kratší než jeden rok, za období, v němž veřejnou linkovou osobní dopravu provozoval.“ Zde je zřejmé, že prokazatelná ztráta nemůže být dopředu nikdy vyčíslena absolutně přesně, pročez institut předběžného odborného odhadu má zaručit v této situaci alespoň její „přibližnou přesnost.“ Dle názoru správního orgánu však nelze považovat za protizákonnou situaci, kdy je „přibližná přesnost“ nahrazena „absolutní přesností“, tj. kdy se u prokazatelné ztráty již nejedná o její odhad, ale o přesné vyčíslení na základě již známých údajů. V tomto duchu pak správní orgán nahlížel právě i otázku zpětné platnosti Smlouvy, kdy tuto skutečnost samu o sobě nepovažoval za dostatečný a jednoznačný důvod pro to, aby Smlouvu vyhodnotil jako neplatnou.

VII.

Náklady řízení

60. 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.* Protože odpůrce č. 1 a odpůrce č. 2 měli ve věci plný úspěch, vznikl jim nárok na náhradu *potřebných a účelně vynaložených nákladů.*

VII.1

Náklady Jihomoravského kraje

61. Smlouvy o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě jsou veřejnoprávními smlouvami subordinační povahy podle § 161 správního řádu, přičemž v probíhajícím řízení měl Jihomoravský kraj postavení účastníka podle § 141 odst. 3 správního řádu jako smluvní strana v řízení dotčené smlouvy (dopravce jako navrhovatel a kraj jako odpůrce č. 1). Jihomoravský kraj (správní orgán – viz § 161 odst. 1 správního



řádu) se v řízení vedeném před soudy (Městským soudem v Brně vedeným pod sp. zn. 17 C 4/2004, Krajským soudem v Brně vedeným pod sp. zn. 27 Co 831/2006 a konečně Nejvyšším soudem ČR vedeným pod sp. zn. 23 Cdo 318/2009) nechal zastupovat advokátem, v řízení před Ministerstvem vnitra pak jednal tak svým jménem, resp. jménem hejtmána Jihomoravského kraje JUDr. Michala Haška, příp. jménem kraje jednali zaměstnanci krajského úřadu, zplnomocnění k tomu právě hejtmanem kraje.

62. Co se týká možnosti nechat se zastupovat advokátem, na toto má Jihomoravský kraj nepochybně právo, vzniká však otázka, do jaké míry lze *odměnu za zastupování* správního orgánu v nyní řešeném případě považovat za oprávněné *náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti navrhovateli*.
63. Při hledání odpovědi na tuto otázku lze podpůrně vycházet z judikatury správních soudů vztahující se k přiznávání úhrady nákladů řízení za zastupování správních orgánů ve správním soudnictví. Správní judikatura nepřiznává správním orgánům právo na náhradu nákladů za zastupování advokátem v případech, v nichž je správní orgán personálně a finančně dostatečně vybaven, aby svůj postup či své rozhodnutí byl způsobilý u správních soudů adekvátně hájit sám. V této souvislosti lze odkázat na právní větu rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 30. ledna 1998, **č. j. 6 A 90/96-23**, publikovaného pod č. 873 v časopise Soudní judikatura č. 5/2001: *Povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součástí povinností plynoucí z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi*. Správní orgán dále odkazuje též na právní větu usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. června 1999, **č. j. 6 A 7/99-39**, publikovaného pod č. 1015 v časopise Soudní judikatura č. 4/2002: *Důvodem hodným zvláštního zřetele pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů řízení při zpětvzetí žaloby (§ 146 odst. 2, § 150 a § 250h odst. 2 o. s. ř.) žalovanému (za zastoupení advokátem) lze ve věcech správního soudnictví spatřovat i ve skutečnosti, že žalovaný je významným ústředním orgánem státní správy. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je takový správní úřad dostatečně vybaven*.
64. Z aktuální správní judikatury vyplývá, že správní soudy v současnosti využívají buď moderačního práva (§ 60 odst. 7 s. ř. s.), nebo vyhodnotí náklady na odměnu advokáta správního orgánu jako náklady, které nejsou „účelné“ či „důvodně vynaložené“ (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a náhradu tohoto nákladu řízení správnímu orgánu nepřiznávají. Zde lze zmínit např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2003, **č. j. 6 A 76/2001-41**: *Jsou-li důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává. Důvodem hodným zvláštního zřetele pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů řízení žalovanému (za zastoupení advokátem) lze spatřovat i ve skutečnosti, že žalovaný je významným*



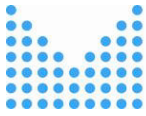
ústředním orgánem státní správy. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je takový správní úřad dostatečně vybaven. Je tedy patrné, že mu náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Dále srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, v němž soud dovodil, že některým osobám veřejného práva není zpravidla namístě přiznávat v řízení před správními soudy náklady zastoupení advokátem, neboť nejde o náklady účelně vynaložené: Česká advokátní komora jako orgán veřejné správy disponuje na svěřeném úseku veřejné správy dostatečnými znalostmi a zkušenostmi, pro něž musí být schopna kvalifikovaně hájit svůj veřejně mocenský akt v soudním řízení správním, včetně řízení o kasační stížnosti.

65. Nejvyšší správní soud svůj přístup k (ne)přiznávání úhrady nákladů za právní zastupování „orgánů veřejné moci“ ostatně zastává v nezměněné podobě dosud. Správní orgán v této souvislosti odkazuje též na „aktuální“ rozsudky Nejvyššího správního soudu: Především na rozsudek ze dne 17. února 2010, č. j. Pst 1/2009-348, bod 669: *Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce ve věci úspěšný nebyl, takže mu náhrada nákladů řízení ze zákona nenáleží. Navrhovatel (vláda České republiky) sice byl ve věci plně úspěšný, nicméně Soud vycházel toho, že má právo na náhradu nákladů řízení toliko „důvodně vynaložených“. V nyní projednávané věci Soud dospěl k závěru, že navrhovatelem byla vláda, která disponuje dostatečným odborným aparátem tak, aby se nemusela nechat zastupovat advokátem na základě plné moci. (...) Soud má navíc za to, že se z povahy věci nejedná o natolik specializovanou agendu, která by legitimovala využití externích odborníků pro zastupování v soudním řízení. (...).* Dále na rozsudek ze dne 19. května 2010, č. j. 3 Aps 2/2010-88: *Žalovaný (Magistrát hlavního města Prahy, zastoupený advokátem) měl ve věci úspěch, přičemž navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech vynaložených na právní zastoupení. Podle odst. 7 citovaného ustanovení může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné. Důvodem hodným zvláštního zřetele pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů řízení lze ve věcech správního soudnictví spatřovat i skutečnost, že schopnost a povinnost žalovaného hájit své zájmy v soudním řízení je integrální součástí řádného výkonu veřejné správy, k němuž je tento správní orgán dostatečně vybaven. Nejvyšší správní soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. Na rozsudek ze dne 29. dubna 2009, č. j. 8 As 50/2008-75: „Úspěšnému žalovanému správnímu orgánu (zde Ministerstvu financí) nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení, byť byl zastoupen advokátem. Kasační soud přihlédl k tomu, že žalovaný je významným ústředním orgánem státní správy, který má řadu kvalifikovaných zaměstnanců, včetně právních útvarů a také úředníků, kteří se sami podíleli na koncipování napadeného rozhodnutí. Lze proto od něj právem očekávat, že v řízení o kasační stížnosti bude také své rozhodnutí schopen kvalifikovaně hájit na soudě; tuto povinnost považuje kasační soud za integrální součást řádného výkonu státní správy. A na rozsudek ze dne 22. října 2009, č. j. 9 As 3/2009-91, v němž soud nepřiznal náhradu nákladů za právní zastupování požadované žalovaným (soud konkrétně uvedl:*



Přestože Nejvyšší správní soud ze spisu náklady žalovaného zjistil, nemůže tyto náklady považovat za důvodně vynaložené, neboť žalovaný disponuje dostatečným množstvím vlastních pracovníků, kteří jej mohli v tomto řízení zastupovat.).

66. Obdobným způsobem je přitom k úhradě nákladů řízení přistupováno i ve vztahu k civilním sporům, jichž se účastní stát nebo územní samosprávný celek, který se nechá zastoupit zvoleným advokátem. Náklady za zastupování advokátem nejsou považovány za náklady účelně vynaložené tam, kde s ohledem na povahu sporu a postavení územního samosprávného celku lze mít důvodně za to, že územní samosprávný celek je způsobilý se zastupovat sám. V této souvislosti lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2008, **sp. zn. I. ÚS 2929/07** [srov. část jeho odůvodnění: *Je všeobecně známo, že ústřední orgány státní správy mají zřízeny, k výkonu právních agend, příslušné právní (legislativní) odbory, zaměstnávající dostatečný počet odborných pracovníků, kteří jsou schopni zajišťovat ochranu zájmů České republiky před soudy... Nebyl tedy důvod, aby žalovanou stranu zastupoval, byť už jen v odvolacím řízení, advokát. Pokud se tak stalo, nelze za této situace na stěžovateli spravedlivě žádat, aby hradil žalované straně náklady řízení takto vzniklé, protože tyto náklady nelze považovat za "náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva", ve smyslu ustanovení § 142 odst. 1 OSŘ... Je-li stát, k hájení svých právních zájmů, vybaven příslušnými organizačními složkami, finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, kterým byl v přezkoumávaném případě advokát.]. Zmínit lze též nálezy ze dne 16. září 2010, **sp. zn. I. ÚS 1877/10**, ze dne 6. května 2010, **sp. zn. II. ÚS 3246/09** a ze dne 24. listopadu 2009, **sp. zn. IV. ÚS 1087/09**.*
67. Z aktuální judikatury Ústavního soudu je pak nutné zvláště připomenout nález Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 2010, **sp. zn. III. ÚS 2984/09** (předmětem řízení před civilními soudy byl restituční nárok uplatněný vůči statutárnímu městu), v němž Ústavní soud konstatoval: *19. Lze uzavřít, že existuje tendence Nejvyššího správního soudu pojmout schopnost a povinnost správního orgánu hájit vlastní rozhodnutí před soudem jako integrální součást řádného výkonu státní správy, k němuž je takový správní úřad dostatečně vybaven, a proto nelze spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi. 20. Vztažitelnost vyložených úvah na souzený případ je dána potud, že naplnění restitučních předpisů bylo primárně svěřeno správním orgánům, proti jejichž rozhodnutí bylo možno podat opravný prostředek k soudu. Stěžovatel byl v těchto řízeních pravidelným účastníkem; nezávisle na tom i z ustanovení § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), stěžovateli plyne přímá povinnost pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy. Péče o majetek a výkon vlastnického práva k němu není ponecháno stěžovateli na volné úvaze, jako je tomu u jiných vlastníků. Kvalifikovaná starost o majetek obce je naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si stěžovatel musel (musí) vytvořit materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo úměrná množství (hodnotě) a charakteru svěřeného*



majetku. 21. Ústavní soud je toho názoru, že v otázkách náhrady nákladů řízení je nutné vůči státu, resp. subjektům veřejného práva, postupovat v rámci řízení vedených před soudy dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ale i v řízeních před správními soudy (v něm obzvlášť kvůli výslovnému znění ustanovení § 60 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní), nanejvýš obezřetně. Nelze totiž odhlédnout od další funkce, kterou povinnost náhrady nákladů řízení plní: Nutí žalobce, aby zodpovědně vážil, zda vůbec má v případném soudním řízení naději na úspěch, neboť v opačném případě by na něj dopadlo jařmo v podobě povinnosti finančního plnění k náhradě nákladů řízení. Samo vědomí tohoto „nebezpečí“ přispívá k regulaci jinak (bohužel) rozšířeného puzení „žalovat kdekoho o kdeco“. (...)

68. *A dále uvedl: 23. Stěžovatel je základním územním samosprávným celkem, jedním z 23 statutárních měst [ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. K plnění svých pravomocí, jakož i výkonu jiných práv má stěžovatel specializované orgány a odborný aparát; tuto skutečnost považuje soud za notorietu (§ 121 o. s. ř.). 24. Stěžovatel byl před obecnými soudy účastníkem sporu, který tvořil relativně běžnou agendu stěžovatele, k jejímuž obstarávání a vyřizování byl dostatečně vybaven. Právní otázka, která tvořila úhlavní kámen sporu, je již několik let řešena ustáleným způsobem jak obecnými soudy, v čele s Nejvyšším soudem (viz jeho rozhodnutí sp. zn. 31 Cdo 1222/2001), tak soudem zdejším (viz stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 21/05); v řízení se nevyskytlo nic, co by vyžadovalo a odůvodňovalo aktivní zastupování advokátem. Ostatně to stěžovatel ani netvrdil. Proto náklad právního zastoupení stěžovatele nebylo lze v takové situaci považovat za účelně vynaložený. 25. Lze tedy uzavřít, že u statutárních měst lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy bez toho, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů. Nebude-li jimi v příslušném řízení prokázán opak, nejsou náklady na zastoupení advokátem nákladem účelně vynaloženým. V případech, ve kterých by nepřiznání náhrady nákladů řízení těmto osobám jinak představovalo porušení ústavním pořádkem garantovaných základních práv, je vyloučeno, aby takový zásah dosáhl intenzity, jenž by si vyžadoval ochranu poskytovanou Ústavním soudem. Přitom platí-li tento závěr pro statutární město, tím spíše musí platit i pro kraj jako vyšší územní samosprávný celek.*
69. *Ve světle shora uvedené judikatorní praxe se proto Ministerstvo vnitra zabývalo tím, zda náklady vynaložené odpůrcem č. 1 – Jihomoravským krajem – na zastupování advokátem v tomto řízení lze považovat za důvodně (účelně) vynaložené náklady správního orgánu jako strany sporného řízení, resp. zda je možné po návrhovateli spravedlivě žádat, aby tyto náklady odpůrci č. 1 hradil.*
70. *Ministerstvo vnitra má především za to, že ačkoli se závěry citované judikatury vztahují převážně vůči státu, resp. vůči „státním“ správním orgánům, není důvod je v plném rozsahu neaplikovat i ve vztahu k územním samosprávným celkům jako veřejnoprávním korporacím (o čemž ostatně svědčí i citovaná aktuální judikatura Nejvyššího správního*



soudu i soudu Ústavního). I tyto subjekty totiž hospodaří s veřejnými prostředky a stejně jako státní rozpočet jsou i rozpočty územních samosprávných celků ve značné míře tvořeny daňovými příjmy. Podobně jako stát jsou i územní samosprávné celky entitami určenými k plnění veřejných cílů, resp. k výkonu veřejné správy (ať již půjde o samosprávu či o přenesenou působnost), tedy k činnostem ve veřejném zájmu a ve prospěch občanů, a proto by i ony měly minimalizovat náklady a dopady spojené s výkonem veřejné správy, a to včetně nákladů spojených se soudními či správními řízeními, v jejichž rámci je jejich činnost jako činnost správních orgánů přezkoumávána. Nelze přitom opomenout, že Jihomoravský kraj vystupuje i při uzavírání subordinační veřejnoprávní smlouvy v jistém směru ve zvýhodněném postavení oproti druhé smluvní straně, neboť, jak vyplývá z podstaty tohoto typu veřejnoprávní smlouvy, mohla by být nahrazena správním rozhodnutím, tedy rozhodnutím, při jehož vydání již správní orgán uplatňuje své vrchnostenské postavení. O to víc by měl být správní orgán způsobilý samostatně obhájit jím zvolené postupy a právní řešení.

71. Z výše citovaných rozhodnutí správních soudů vyplývá, že náklady na odměnu za právní zastupování správního orgánu nebude možné považovat ve smyslu § 141 odst. 11 správního řádu za účelně vynaložené tehdy, jestliže 1) v řízení je přezkoumáván výsledek činnosti správního orgánu při výkonu jemu svěřené veřejné správy a 2) jestliže je správní orgán dostatečně personálně vybaven k tomu, aby tento výsledek byl sám způsobilý obhájit. Tyto podmínky přitom budou splněny tehdy, jestliže se sporné řízení týká správním orgánem typicky (běžně, obvykle) zajišťovaného úseku veřejné správy.
72. Jak již bylo uvedeno, je Jihomoravský kraj veřejnoprávní korporací, která jedná a vykonává veřejnou správu prostřednictvím svých orgánů. Zajišťování dopravní obslužnosti kraje, včetně uzavírání smluv o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě (a nově smluv o veřejných službách v přepravě cestujících podle zákona č. 194/2010 Sb.), je svěřeno krajům a jedná se tedy o typickou, obvyklou součást jejich správní činnosti. Krajské úřady nadto vystupují jako dopravní úřady a do jejich působnosti náleží převážná část aplikace zákona o silniční dopravě a nařízení ES (resp. nově zákona č. 194/2010 Sb. a nařízení č. 1370/2007), přičemž prakticky jediným reálně využívaným nástrojem při plnění úkolů v této oblasti je uzavírání *smluv o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě* a s tím spojené *hrazení prokazatelné ztráty* (nyní smluv o veřejných službách v přepravě cestujících ve smyslu zákona č. 194/2010 Sb.). Výkon agendy v oblasti zajišťování dopravní obslužnosti kraje lze proto považovat za typickou (běžnou) součást působnosti kraje a jeho orgánů. To, zda je či není její výkon odborně (právně) náročný, nemůže mít na tento závěr žádný vliv, protože pokud kraj v pozici účastníka veřejnoprávní smlouvy – správního orgánu – smlouvu za určitého právního stavu uzavírá, resp. má uzavírat, pak je jistě způsobilý, aby si za totožného právního stavu uzavřené smlouvy i úkony s nimi spojené následně samostatně zdůvodnil i obhájit (v obou případech přitom aplikuje a vykládá stejné právní normy).



73. K výkonu popsané agendy je přitom Jihomoravský kraj i adekvátně personálně vybaven. Správní orgán z internetových stránek (<http://www.kr-jihomoravsky.cz>) zjistil, že Krajský úřad Jihomoravského kraje má zřízen specializovaný odbor dopravy, který má celkem 47 pracovníků. Správní orgán nepovažoval za nutné individuálně prověřovat „odbornost“ jednotlivých pracovníků odboru dopravy, neboť s ohledem na povinnosti stanovené zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, v platném znění, bylo možné oprávněně předpokládat, že příslušní zaměstnanci mají složenou zkoušku zvláštní odborné způsobilosti na úseku zákona o silniční dopravě (viz § 21 a násl. tohoto zákona) anebo mají odborné vzdělání na takové úrovni, která vylučuje povinnost vykonat tuto zkoušku, a jsou tedy k výkonu daných správních činností odborně způsobilí.
74. S ohledem na shora uvedené proto Ministerstvo vnitra uzavírá, že Jihomoravský kraj (odpůrce č. 1) byl jako veřejnoprávní korporace plně disponován k tomu, aby své zájmy, resp. své postupy realizované v postavení správního orgánu (strany veřejnoprávní smlouvy) na úseku zajišťování dopravní obslužnosti mohl v řízení adekvátně hájit sám prostřednictvím svých zaměstnanců, a proto náklady na právní zastoupení vynaložené Jihomoravským krajem (odměna za zastupování advokátem) nelze považovat za *důvodně (účelně) vynaložené* náklady správního orgánu ve sporném řízení, resp. nelze je považovat za *náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti navrhovateli* (§ 141 odst. 11 správního řádu), jejichž úhradu by bylo možno po navrhovateli spravedlivě požadovat.
75. Správní orgán především zdůrazňuje, že svůj závěr o náhradě nákladů za právní zastupování v řízení opírá především o citovanou judikaturu správních soudů, přičemž rozhodnutí Ústavního soudu v této souvislosti považuje pouze za doplnění své právní argumentace, neboť veškeré dostupné nálezy Ústavního soudu (ať citované správním orgánem nebo odpůrcem) se vztahují k vystupování státu nebo územních samosprávních celků v občanském soudním řízení, v němž je jejich postavení do jisté míry odlišné oproti situaci v soudním řízení správním, jemuž je v tomto ohledu sporné řízení o sporu ze subordinační veřejnoprávní smlouvy nepochybně bližší. Kraj totiž v úloze strany sporného řízení ze subordinační veřejnoprávní smlouvy vystupuje jako veřejnoprávní korporace, která hájí výsledky své správní činnosti (slovy usnesení zvláštního senátu ze dne 21. května 2008, č. j. Konf 31/2007-82, výsledky výkonu pečovatelské veřejné správy), přičemž uzavření smlouvy mohlo být nahrazeno vydáním správního rozhodnutí ze strany orgánu této veřejnoprávní korporace.
76. **Lze tak shrnout, že na výše uvedené argumenty reagovalo Ministerstvo vnitra výrokem o nepřiznání úhrady nákladů.** Správní orgán náklady vynaložené na právní zastupování vyhodnotil jako náklady, které v případě Jihomoravského kraje nelze vzhledem k povaze sporného řízení (o sporu ze subordinační veřejnoprávní smlouvy) a postavení Jihomoravského kraje v systému veřejné správy (na úseku autobusové



dopravy) považovat za „účelné“ (nezbytné) k uplatňování nebo bránění práva proti navrhovateli ve smyslu § 141 odst. 11 správního řádu

VII.2

Náklady Jihomoravského kraje v řízení před Ministerstvem vnitra

77. Při provádění dokazování mimo ústní řízení dne 5. dubna 2012 se k tomuto dokazování dostavil i zástupce Jihomoravského kraje Mgr. Pavel Kobylka. V souvislosti s tím požádal Jihomoravský kraj ve svém vyjádření ze dne 19. dubna 2012 (evidováno pod č. j. MV-5001-34/ODK-2012) i o zaplacení částky 112 Kč jako výdajů vynaložených právě v souvislosti s tímto prováděním důkazů dne 5. dubna 2012 (2 x 24 Kč jako jízdné MHD v Praze a 64 Kč jako stravné). Tento výdaj Jihomoravského kraje lze dle názoru správního orgánu nepochybně považovat za náklad potřebný k účelnému bránění práva proti navrhovateli, neboť účast jeho zástupce byla nutná k tomu, aby Jihomoravský kraj mohl účelně hájit svůj právní zájem na výsledku řízení (viz § 141 odst. 11 správního řádu). **Jihomoravskému kraji proto byla přiznána uplatněná náhrada nákladů ve výši 112,- Kč.**

VII.3

Náklady řízení České republiky (Ministerstva dopravy)

78. Ministerstvo dopravy po celou dobu řízení před soudy i před Ministerstvem vnitra zastupoval advokát JUDr. Jiří Hartmann na základě plné moci ze dne 20. května 2005, vystavené tehdejším ministrem dopravy Ing. Milanem Šimonovským. Co se týká výroku o nepřiznání úhrady nákladů Ministerstvu dopravy, odkazuje v podrobnostech správní orgán na argumenty uvedené pod bodem VII.1 tohoto rozhodnutí. Správní orgán má za to, že tyto argumenty lze uplatnit nejen vůči „územním samosprávným celkům jako veřejnoprávním korporacím, ale rovněž i ve vztahu ke „státním“ správním orgánům.

VII.4

Výrok rozhodnutí o nákladech řízení

79. 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. III.** nebyla přiznána náhrada nákladů navrhovateli, který ve věci neměl úspěch (o tomto nároku bylo nutné rozhodnout ve výrokové části tohoto rozhodnutí, neboť navrhovatel přiznání náhrady v návrhu na zahájení řízení výslovně požadoval), **výrokem č. IV.** byla Jihomoravskému kraji přiznána úhrada nákladů pouze v souvislosti s řízením vedeným u Ministerstva vnitra a **výrokem č. V.** nebyla Ministerstvu dopravy přiznána náhrada nákladů na odměnu za zastupování advokátem. O náhradě jiných nákladů Jihomoravskému kraji ani České republice – Ministerstvu dopravy nebylo



rozhodováno, neboť úhradu jiných nákladů nepožadovali a ze správního spisu ani nevyplyvá, že by takové náklady vznikly.

P o u č e n í:

Proti výroku č. I. a II. tohoto rozhodnutí se nelze podle § 169 odst. 2 správního řádu odvolat, resp. podat rozklad. Proti výrokům č. III. až V. 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 dozoru a kontroly veřejné správy, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

v zastoupení

otisk úředního razítka

Ing. Tomáš Pösl
zástupce ředitelky odboru

podepsáno elektronicky

Rozdělovník:

1. Správní spis.
2. Rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu, ve spojení s § 34 odst. 2 správního řádu, oznámeno navrhovateli ČAS SERVICE a. s., IČ: 46 34 67 16, se sídlem Dobšická 2, 551 01 Jaroměř, doručením (doporučeně s dodejkou) právnímu zástupci navrhovatele Mgr. Michaelu Buchlovskému, advokátovi, se sídlem Kopečná 11, 602 00 Brno.
3. Rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu oznámeno navrhovateli ČAS SERVICE a. s., IČ: 46 34 67 16, se sídlem Dobšická 2, 551 01 Jaroměř, dodáním do jeho datové schránky.
4. Rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu oznámeno odpůrci Jihomoravskému kraji, IČ: 70 88 83 37, Žerotínovo nám. 3/5, 601 82 Brno, dodáním do jeho datové schránky.
5. Rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu, ve spojení s § 34 odst. 2 správního řádu, oznámeno odpůrci České republice – Ministerstvu dopravy, Nábř. L. Svobody 12/22, 110 15 Praha 1, doručením (doporučeně s dodejkou) právnímu zástupci odpůrce JUDr. Jiřímu Hartmannovi, advokátovi, se sídlem Sokolovská 49, 186 00 Praha 8.
6. Rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu oznámeno odpůrci České republice – Ministerstvu dopravy, Nábř. L. Svobody 12/22, 110 15 Praha 1, dodáním do jeho datové schránky.

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