



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **DPÚK a. s.**, se sídlem Lumíerů 181/41, 152 00 Praha 5, zastoupená JUDr. Ilonou Vaněčkovou, advokátkou se sídlem Na Pankráci 404/30a, 140 00 Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2009, č. j. MV-69481-76/ODK-2008, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, zastoupená JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, 110 00 Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2012, č. j. 7 Ca 292/2009 - 477,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (stejně jako její právní předchůdci) se zabývá provozováním regionální linkové autobusové dopravy převážně na území Ústeckého kraje. Dne 30. 12. 2003 uzavřela právní předchůdkyně žalobkyně, společnost ČSAD BUS Ústí nad Labem a. s., jako dopravce a Krajský úřad Ústeckého kraje jako objednatel na základě § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, smlouvu o závazku veřejné služby, v níž se dopravce zavázal provozovat linkovou osobní dopravu na linkách a spojích uvedených v příloze smlouvy a objednatel se zavázal poskytovat

dopravci zálohu na prokazatelnou ztrátu na základě předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty a následně hradit prokazatelnou ztrátu vzniklou plněním tohoto závazku. Smlouva byla uzavřena na dobu určitou od 1. 1. 2004 do 31. 5. 2004. Podle článku IX. smlouvy mohly obě smluvní strany smlouvu vypovědět písemnou formou, a to ve lhůtě tří měsíců bez udání důvodů. Výpovědní lhůta začala běžet od prvního dne měsíce následujícího po doručení výpovědi druhé smluvní straně.

[2] Smlouva byla následně měněna a prodlužována celkem devíti dodatky. Dodatkem č. 7 byla smlouva prodloužena do konce roku 2006; odborný odhad prokazatelné ztráty byl však stanoven pouze na období od 21. 1. 2005 do 31. 12. 2005 ve výši 119.386.920 Kč na kilometrický rozsah ve výši 7 422 482 km (dodatky č. 8 a 9 byl odhad a rozsah zvýšen o 984.525 Kč a 38.458 km, resp. o 54.150 Kč a 3 366 km). Odborný odhad prokazatelné ztráty a kilometrický rozsah na období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2006 měl být podle dodatku č. 7 dojednaný novým dodatkem, který bude vycházet z usnesení zastupitelstva Ústeckého kraje souvisejícího se závazkem veřejné služby, přičemž rozsah dopravní obslužnosti bude odpovídat minimálně rozsahu linek a spojů uvedených v příloze dodatku č. 7.

[3] Dopisy ze dne 4. 11. a 15. 11. 2005 předala žalobkyně Ústeckému kraji (osoba zúčastněná na řízení) návrh dodatku č. 10 a předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty ve výši 313.200.000 Kč, přičemž při jeho výpočtu zohlednila ty linky, které odpovídaly vymezení základní dopravní obslužnosti dle zákona o silniční dopravě. Rada Ústeckého kraje ovšem na svém zasedání dne 28. 12. 2005 projednala a schválila vlastní návrh dodatku č. 10 (usnesení č. 4/25R/2005), o němž byla žalobkyně následně dne 29. 12. 2005 zpravena. Návrh dodatku č. 10 uváděl základní objem dopravní obslužnosti ve výši 11 006 308 km a výši prokazatelné ztráty 180.571.616 Kč, přičemž v příloze č. 1 byla v rubrice „celková ztráta za období v Kč“ uvedena částka 275.267.763,08 Kč. Součástí tohoto návrhu nebyl předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pro rok 2006, neboť k výši odhadu žalobkyně uplatnil Ústecký kraj své výhrady (předpokládaný dopravní výkon přesahoval požadavky kraje) a vyzval žalobkyni k předložení nového odborného odhadu, který by odpovídal požadavkům kraje stipulovaným v návrhu dodatku č. 10.

[4] V průběhu ledna 2006 pokračovala písemná komunikace mezi žalobkyní a Ústeckým krajem ohledně obsahu dodatku č. 10, přičemž strany se spóřily zejména o rozsah základní dopravní obslužnosti kraje a způsob stanovení předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty. Dne 25. 1. 2006 schválila rada Ústeckého kraje usnesením č. 199/28R/2006 výpověď smlouvy za podmínky, že do 30. 1. 2006 nedojde k uzavření dodatku smlouvy podle usnesení rady z 28. 12. 2005. Žalobkyně dne 30. 1. 2006 předložila podepsaný návrh dodatku č. 10, který sice obsahoval kilometrický rozsah i výši předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty odpovídající usnesení rady, avšak prokazatelná ztráta byla označena jen jako záloha, která bude následně zúčtována v souladu s článkem 13 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. června 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „nařízení č. 1191/69“). Návrh dodatku byl dále doplněn o další ustanovení (o prohlášení Ústeckého kraje, že není schopen hradit plnou výši prokazatelné ztráty dle relevantních právních předpisů, o podřízení smlouvy správnímu řádu a o výminku uplatnění náhrady škody z důvodu nesouladu předběžného odborného odhadu požadovaného Ústeckým krajem s právními předpisy).

[5] Rada Ústeckého kraje dne 31. 1. 2006 usnesením č. 2/29R/2006 rozhodla o odmítnutí návrhu dodatku č. 10 v podobě předložené žalobkyní, neboť neodpovídal usnesení rady z 28. 12. 2005 a obsahoval pro kraj nepřijatelné podmínky. Dále rada konstatovala splnění podmínek pro podání výpovědi smlouvy ve smyslu usnesení z 25. 1. 2006, uložila hejtmánovi

pokračování

Ústeckého kraje, aby tuto výpověď podepsal a o těchto skutečnostech vyrozuměl žalobkyni. Mezi Ústeckým krajem a žalobkyní je sporné, kdy byla výpověď žalobkyni doručena, zda již 31. 1. 2006 (názor Ústeckého kraje) nebo až 6. 2. 2006 (názor žalobkyně), a kdy tedy uplynula výpovědní lhůta a skončily závazky ze smlouvy (zda již 30. 4. 2006 nebo až 31. 5. 2006). O tom, že výpověď doručena byla, však sporu není.

[6] Žalobkyně v březnu 2006 podala u žalovaného a Ministerstva dopravy návrh na zahájení identických sporných řízení, jimiž se domáhala určení neplatnosti výpovědi smlouvy, rozhodnutí o povinnosti žalobkyně zajišťovat plnění závazku veřejné služby podle smlouvy v rozsahu platném ke dni 31. 12. 2005 a rozhodnutí o povinnosti Ústeckého kraje hradit žalobkyni prokazatelnou ztrátu vzniklou plněním závazku veřejné služby. V srpnu roku 2006 podala žalobkyně též určovací žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, již se domáhala určení neplatnosti výpovědi smlouvy a určení, že byla oprávněna ve dnech 1. 8. až 4. 8. 2006 přerušit dopravu cestujících. Po vyřešení kompetenčních sporů mezi těmito orgány usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 – 82, byly tyto návrhy postoupeny k rozhodnutí žalovanému. Návrh podaný původně u Krajského soudu v Ústí nad Labem vzala žalobkyně dne 20. 1. 2009 zpět, a proto bylo řízení o něm žalovaným zastaveno. Návrhy podané u žalovaného a Ministerstva dopravy spojil žalovaný ke společnému řízení a rozhodnutím ze dne 10. 8. 2009, č. j. MV-69481-76/ODK-2008, všechny návrhy žalobkyně zamítl.

[7] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozsáhlou žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji ovšem neshledal důvodnou a rozsudkem ze dne 11. 12. 2012, č. j. 7 Ca 292/2009 – 477, žalobu zamítl (výrok I.) a rozhodl, že žádný z účastníků (výrok II.) ani osoba zúčastněná na řízení (výrok III.) nemají právo na náhradu nákladů řízení.

II. Kasační stížnost

[8] Proti výrokům I. a II. rozsudku městského soudu podala žalobkyně včasnou kasační stížnost. V ní předně namítala nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, neboť není zřejmé, z jakých (listinných) důkazů městský soud vycházel, jaké skutečnosti z nich zjistil a jak dospěl ke svým právním závěrům. Není tedy zřejmé, o jaké listinné důkazy a právní předpisy městský soud své závěry opřel. Většina rozsudku dále vychází z nakopírovaných pasáží rozhodnutí žalovaného a nakopírovaných pasáží žaloby, avšak dalšími podáními žalobkyně se městský soud vůbec nezabýval. Konkrétně pak žalobkyně namítá, že se městský soud nezabýval řadou argumentů obsažených v jejím vyjádření ze dne 5. 11. 2012.

[9] Městský soud podle žalobkyně celou věc též nesprávně posoudil. V první řadě vytýká městskému soudu nesprávný závěr, že i případný záměrný postup Ústeckého kraje směřující k ekonomické likvidaci žalobkyně nemohl mít dopad do posouzení zákonnosti výpovědi smlouvy. Podle žalobkyně však neexistuje zákonné ustanovení, které by veřejnoprávnímu subjektu umožňovalo postupovat vůči soukromoprávní straně veřejnoprávního vztahu s cílem soukromoprávní stranu ekonomicky zlikvidovat. Naopak základní zásady pro postup správních orgánů takový postup zakazují (§ 2 odst. 2 a § 159 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) a příkazují, aby jejich činnost byla v souladu s veřejným zájmem.

[10] Městský soud též nesprávně usoudil na možnost vypovězení veřejnoprávní smlouvy bez udání důvodů. Nesprávně totiž aplikoval § 166 odst. 2 správního řádu, neboť ten výpovědní důvody vůbec neupravuje. V souladu se zásadou zákazu svévole či libovůle a zásadou legality totiž platí, že výpovědní důvody musí být upraveny výslovně zákonem. Silniční zákon ani jiný

relevantní předpis však důvody vypovězení smlouvy neupravuje, sjednání výpovědi tedy neumožňuje a vypovězení smlouvy v projednávané věci tak bylo nezákonné. Na rozdíl od městského soudu se navíc žalobkyně domnívá, že § 159 odst. 2 a 3 správního řádu jsou doplněním § 166 odst. 2 téhož zákona ve vztahu k výpovědním důvodům: sjednání výpovědi veřejnoprávní smlouvy bez udání důvodů pak představuje obcházení § 170 ve spojení s § 2 správního řádu. Městský soud též neodůvodnil své tvrzení, že argumentace žalobkyně o nezákonném ujednání ve smlouvě je účelová, neboť žalobkyně pak neměla do práv a povinností z této smlouvy vstupovat, nebo ji měla vypovědět či apelovat na její změnu před vznikem sporu. Žalobkyni žádný předpis neukládá, aby takovou smlouvu pro nezákonné ujednání vypověděla, či aby podala podnět k zahájení přezkumného řízení (to je pouze právo žalobkyně, nikoliv její povinnost). Naopak snaha žalobkyně o uvedení některých ustanovení smlouvy do souladu se zákonem vyvolala likvidační postup Ústeckého kraje vůči žalobkyni. Odstranění nezákonných ustanovení smlouvy považuje žalobkyně za nereálné a závěr soudu o možnosti žalobkyně smlouvu vypovědět za výsměšné. Tvrzení městského soudu o tom, že za ustanovení o možnosti vypovědět smlouvu bez udání důvodů nesou odpovědnost obě smluvní strany, nedopadá na posouzení zákonnosti smlouvy. Jinak by totiž žádné ustanovení smlouvy nemohlo být nezákonné, protože se na něm smluvní strany dohodly. Městský soud se tak vyhnul argumentaci žalobkyně o nezákonnosti předmětného ustanovení smlouvy.

[11] K otázce zákonnosti ustanovení smlouvy o možnosti jejího vypovězení bez udání důvodů uplatnila žalobkyně zásadní argumentaci k bodu 225 rozhodnutí žalovaného, avšak městský soud pouze odkázal na již uvedené k bodu 224 a s věcí se nevypořádal. Žalovaný v předmětném bodě svého rozhodnutí uvádí, že § 166 odst. 2 správního řádu výpověď veřejnoprávní smlouvy bez udání důvodů nevyklučuje, tedy ji umožňuje, a proto takový akt nemůže být v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Žalobkyně v tom spatřuje rozpor se zásadou legality, podle níž mohou subjekty veřejného práva činit jen to, co je výslovně zákonem dovoleno. Jestliže § 166 odst. 2 správního řádu výpověď bez udání důvodů výslovně neumožňuje (neukládá), pak je taková možnost dle žalobkyně zakázána. Žalobkyně z téhož důvodu nesouhlasí ani s tvrzením žalovaného, že zásadami pro činnost správních orgánů je třeba poměřovat až samotný postup Ústeckého kraje, neboť samotné ujednání o možnosti výpovědi smlouvy bylo v souladu s citovaným ustanovením.

[12] Městský soud nijak neodůvodnil svůj závěr, že Ústecký kraj nemusí akceptovat výši předběžného odhadu prokazatelné ztráty, a nevypořádal se s argumentací žalobkyně. Ta k tomu uvádí, že Ústecký kraj může ovlivnit výši předběžného odborného odhadu jen nepřímo v rámci rozhodování zastupitelstva o rozsahu základní dopravní obslužnosti, neboť výše tohoto odhadu je reglementována kogentními ustanoveními silničního zákona a nařízením vlády č. 493/2004 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a kterým se konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti. Ústecký kraj nemůže odmítnout výši předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, může toliko podat podnět k provedení kontroly dopravnímu úřadu. Pokud předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty převyšoval výši prostředků schválených zastupitelstvem v rámci rozpočtu, mohl Ústecký kraj přijmout příslušné rozpočtové opatření nebo mohlo zastupitelstvo Ústeckého kraje rozhodnout o zúžení rozsahu základní dopravní obslužnosti. Neakceptace či hodnocení předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty Ústeckým krajem je v rozporu se zásadou legality a zásadou zákazu libovůle či svévole: silniční zákon nestanoví žádná kritéria, podle nichž by Ústecký kraj mohl výši odhadu posoudit. Podle § 19b odst. 3 předkládá předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty dopravce; zákon tedy s žádnou aktivitou ze strany Ústeckého kraje nepočítá a její přípuštění by bylo v rozporu s účelem silničního zákona, jímž je kontinuální zajištění dopravní obslužnosti. Žalobkyně se v tomto ohledu dále dovolává rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2010,

pokračování

č. j. 44 Co 241/2009 – 562, a již citovaného usnesení zvláštního senátu a dovozuje, že důvodem odmítnutí dodatku č. 10 smlouvy nemohla být výše předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty ani označení tohoto odhadu jako zálohy a uzavírá, že Ústecký kraj měl povinnost uzavřít s žalobkyní dodatek č. 10; *a contrario* nebyl Ústecký kraj oprávněn smlouvu vypovědět. Žalobkyně nepochybně existenci zákonné povinnosti Ústeckého kraje účelně a hospodárně nakládat s veřejnými prostředky. Tohoto cíle je ovšem v oblasti zajišťování základní dopravní obslužnosti dosahováno prostřednictvím zákonné regulace výše prokazatelné ztráty a tím, že dopravci spadají pod institut sektorového zadavatele veřejných zakázek.

[13] Žalobkyně namítá, že městský soud nesprávně použil rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. 7. 2003 ve věci C-280/00 *Altmark*, Recueil s. I-07747, neboť ten se týkal principů platných pro kompenzaci dopadů vzniklých plněním závazků veřejné služby (nikoliv smlouvy na veřejné služby), a to navíc v zemi, která na rozdíl od České republiky z působnosti nařízení č. 1191/69 vyňala své dopravní podniky. Navíc kritéria stanovená v tomto rozsudku výslovně předvídají možnost, že dopravní podnik nebude vybrán v rámci řízení o zadání veřejné zakázky, a v takovém případě musí být kompenzace dopravci stanovena obdobným postupem, jaký stanovuje silniční zákon a nařízení vlády k úhradě prokazatelné ztráty. S odkazem na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže žalobkyně tvrdí, že na uzavírání smluv dle § 19 silničního zákona se nevztahuje zákon o veřejných zakázkách. Žalobkyně uzavírá, že rozsudek ve věci *Altmark* nedokládá názor městského soudu, že kraj je povinen vybrat dopravce v rámci výběrového řízení.

[14] Městský soud k žalobní námitce žalobkyně neučinil žádný právní závěr o tom, zda došlo k narušení zásady, že nikdo nemá narušovat pokojný stav a z čí strany. Jde o opomenutý žalobní bod a žalobkyně trvá na tom, že Ústecký kraj svým postupem flagrantně tuto zásadu porušil. Označení částky předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty žalobkyní jako zálohy není možné považovat za narušení pokojného stavu. Žalobkyně navíc akceptovala ultimativní návrhy Ústeckého kraje, např. návrhem ze dne 3. 3. 2006 zaslaným v době, kdy ve věci ještě běžela výpovědní lhůta, a na který Ústecký kraj nijak nereagoval, ačkoliv mohl a měl vzít svou výpověď smlouvy zpět a uzavřít s žalobkyní dodatek č. 10.

[15] Žalobkyně též namítá neúplné a nesprávné zjištění skutkového stavu. Z napadeného rozsudku ani z rozhodnutí žalovaného nelze zjistit, zda byla smlouva vypovězena bez udání důvodů nebo z důvodu stanoveného radou Ústeckého kraje. V této souvislosti se navíc neshoduje projev vůle hejtmana s vůlí rady, což má za následek absolutní neplatnost výpovědi smlouvy. Skutečným důvodem navíc podle žalobkyně byl záměr Ústeckého kraje ekonomicky zlikvidovat žalobkyni, což dokládá notářský zápis výpovědi Ing. P. M. V soudním ani správním spise nemá dále oporu závěr soudu, že legitimním a legálním důvodem vypovězení smlouvy bylo to, že výše předloženého předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty neodpovídala rozpočtovým možnostem Ústeckého kraje. Tyto rozpočtové možnosti nebyly ve správním řízení zjišťovány.

[16] Z těchto důvodů žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu v rozsahu výroků I. a II. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žalobkyně prezentuje prakticky totožné argumenty jako v řízení před správním orgánem a soudem, a proto odkázal na své rozhodnutí a svá vyjádření v rámci soudního řízení. Možnost výpovědi veřejnoprávní

smlouvy vyplývá dle žalovaného přímo z § 166 odst. 2 správního řádu, který naplňuje ústavní požadavek na správní orgány: činit jen to, co jim zákony dovolují. Podmínkou výpovědi není (nad rámec správního řádu), že ji u konkrétního typu smlouvy výslovně připouští zvláštní zákon. Podmínkou podání výpovědi není její zdůvodnění, takže je nerozhodné, co bylo ve výpovědi, v průvodním dopise hejtmana či v usnesení rady kraje uvedeno. Ač se správní orgány nesmí chovat arbitrárně a sledovat svými úkony nelegitimní cíle, v projednávaném případě sledoval Ústecký kraj cíl zcela legitimní (úsporu veřejných prostředků) a legální [rov. § 17 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)]. Možnost kraje reflektovat své ekonomické zájmy při uzavírání či vypovídání smlouvy o závazku veřejné služby není v rozporu s usnesením zvláštního senátu a je již potvrzena i judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012 – 53). Není pravdivé tvrzení žalobkyně, že přistoupila plně na výši odhadu předloženou Ústeckým krajem, k čemuž žalovaný odkazuje na bod 118 svého rozhodnutí. Skutečnost, že Ústecký kraj zaplatil v úhrnu více, než by zaplatil podle požadavků žalobkyně, nepovažuje žalovaný za relevantní pro posouzení zákonnosti výpovědi smlouvy. Pro podání výpovědi postačoval rozumný předpoklad kraje, že novými výběrovými řízeními na nové dopravce ušetří veřejné prostředky. Tvrzený záměr Ústeckého kraje ekonomicky zlikvidovat žalobkyni vyplývající z notářského zápisu svědecké výpovědi Ing. P. M. neobstojí oproti prokázanému legitimnímu důvodu výpovědi smlouvy v podobě optimalizace ekonomických nákladů na zajištění dopravní obslužnosti území kraje. Na rozdíl od žalobkyně žalovaný tvrdí, že závazek veřejné služby podle nařízení č. 1191/69 nevzniká udělením licencí, k čemuž odkazuje na body 125 až 217 svého rozhodnutí, přičemž tento názor aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009 – 157. Žalobkyní uváděný rozsudek Krajského soudu v Brně bere žalovaný na vědomí a neztotožňuje se s ním. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[18] Ústecký kraj (osoba zúčastněná na řízení) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že licence mají charakter správního povolení k podnikání a nezakládají závazek veřejné služby, a tudíž ani nárok žalobkyně coby držitelky licencí na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby, resp. nepřipustnost výpovědi takové smlouvy, k čemuž odkázal na judikaturu správních soudů. Žalobkyní zmiňované rozhodnutí Krajského soudu v Brně je ojedinělým rozhodnutím civilního soudu, které je zcela v rozporu s judikaturou správních soudů. Ohledně výpovědi smlouvy se Ústecký kraj obdobně jako žalovaný opřel o § 166 odst. 2 správního řádu a článek IX. předmětné smlouvy, když výklad žalobkyně označuje za absurdní. Pokud by zákonodárce chtěl stanovit, že výpověď musí být zdůvodněna, uvedl by to v citovaném ustanovení jako další zákonnou podmínku výpovědi. Právní názor žalobkyně je nadto v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009 – 157. K legitimnosti výpovědi Ústecký kraj podotkl, že k uzavření dodatku č. 10 bylo třeba dohody ohledně celého jeho obsahu, k čemuž ovšem nedošlo. Spekulace žalobkyně o záměru ji ekonomicky zlikvidovat jsou nepodložené a irelevantní. Ohledně tvrzeného rozporu mezi usnesením rady Ústeckého kraje a následnou výpovědí hejtmana Ústecký kraj poznamenal, že žalobkyně směřuje proces utváření vůle Ústeckého kraje (usnesením rady) se zákonnými obsahovými náležitostmi projevu vůle navenek (kde zákon uvedení důvodů výpovědi nepožaduje). K namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu Ústecký kraj uvedl, že skutečnost, že se soud výslovně nevyjádří ke každému dílčímu argumentu žalobkyně, nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Městský soud se vypořádal s nosnými argumenty žalobkyně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2011, č. j. 5 Afs 52/2010 - 548); co se týče argumentů žalobkyně v jejích dodatečných vyjádřeních, poukázal Ústecký kraj na koncentraci řízení a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2009, č. j. 4 Ads 94/2008 – 65. Ke zjišťování skutkového stavu a k dokazování městským soudem pak namítl, že úkolem správního soudu není provádět obsáhlé dokazování, že je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vycházel, a že posouzení věci záviselo primárně na řešení otázek

pokračování

právních a nikoliv skutkových. Ústecký kraj proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud respektoval strukturu kasační stížnosti a zabýval se nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu (IV./A; žalobkyně přitom námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku vtělila též do části B a C.), poté námitkami vytýkajícími městskému soudu nesprávný právní názor (IV./B) a konečně námitkami tvrdícími nedostatečně zjištěný skutkový stav věci (IV./C). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IV./A) Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[22] S námitkou žalobkyně, že není zřejmé, z jakých listinných důkazů městský soud vycházel, jaký skutkový stav zjistil a jak ke svým právním závěrům dospěl, se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Soud souhlasí s názorem Ústeckého kraje, že v daném případě šlo primárně o výklad právních norem; zjišťování skutkového stavu, které v potřebném rozsahu ve věci provedl žalovaný, bylo třeba soustředit pouze na otázku existence smlouvy a příslušných dodatků a jejich obsahu, výpovědi a jejího doručení žalobkyni, případně na doprovodnou písemnou komunikaci mezi žalobkyní a Ústeckým krajem. Městský soud listinné důkazy a skutečnosti, z kterých vycházel, popsal na s. 43 napadeného rozsudku (řada z nich byla též konstatována při ústním jednání soudu dne 6. 12. 2012). Na s. 45 a násl. se pak městský soud vypořádal s námitkami žalobkyně týkajícími se dokazování a zjišťování skutkového stavu a v návaznosti na argumentaci žalobkyně uvedl své jednoznačné závěry.

[23] Žalobkyně uvádí, že rozsudek vychází z nakopírovaných pasáží správního rozhodnutí a žaloby. K tomu soud poznamenává, že sama žalobkyně koncipovala převážnou část své žaloby jako polemiku s jednotlivými body rozhodnutí žalovaného (tj. ocitovala či parafrázovala text příslušného bodu rozhodnutí a připojila k tomu své výhrady či komentář). Jestliže se městský soud s žalobou vypořádal tak, že uvedl příslušný bod (body) rozhodnutí žalovaného, na ně navazující argumentaci žalobkyně a svůj názor na věc, nelze mu to jakkoliv vytýkat. Dopad tohoto postupu na přezkoumatelnost rozsudku je nulový.

[24] Podstata argumentace žalobkyně týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku se soustřeďuje na to, že se městský soud nevypořádal s dalšími vyjádřeními žalobkyně, které soudu v průběhu řízení zaslala. Žalobkyně nicméně své výhrady konkretizuje pouze k podání ze dne 5. 11. 2012. Ze soudního spisu je zjevné, že žalobkyně byla v řízení před městským soudem dosti aktivní a zásobovala soud značným množstvím písemností. Kromě žaloby, jež sama četla sto dvacet stran textu, zaslala soudu podání ze dne 17. 3. 2010, dvě podání ze dne 4. 4. 2012, dvě podání ze dne 5. 11. 2012, tři podání ze dne 5. 12. 2012 a závěrečný návrh z téhož

dne. Po jejich prostudování Nejvyšší správní soud konstatuje, že nepřinesla žádné nové žalobní body (což by ani s ohledem na § 71 odst. 2 s. ř. s. nebylo přípustné) ani žádným podstatným způsobem nerozvinula argumentaci již obsaženou v žalobě. Jednalo se vesměs o reakce na vyjádření žalovaného a Ústeckého kraje, které více méně opakovaly a zdůrazňovaly některé argumenty obsažené v žalobě. Nejvyšší správní soud je pak toho názoru, že se městský soud s námitkami žalobkyně vznesenými v žalobě dostatečně vypořádal. Poukazuje k tomu na názor Ústavního soudu, podle něž „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 47/2012 – 58 nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, bod 21]. Skutečnost, že městský soud na námitky žalobkyně odpověděl, ostatně dokládá i fakt, že žalobkyně v následující části kasační stížnosti bez problému polemizuje s argumentací městského soudu, kterou prve označuje za nedostatečnou či zcela absentující.

[25] Ke konkrétním námitkám týkajícím se podání ze dne 5. 11. 2012 lze pak uvést následující. Městský soud měl opomenout argumentaci v bodě 1) tohoto podání týkající se nezákonnosti vypovězení smlouvy pro rozpor s veřejným zájmem na kontinuálním zajištění základní dopravní obslužnosti území Ústeckého kraje. Jak Nejvyšší správní soud ověřil ze soudního spisu, žalobkyně v této části svého podání s odkazem na § 2 a 19a silničního zákona a § 35 odst. 2 písm. h) krajského zřízení a s odkazem na usnesení zvláštního senátu a rozsudek Krajského soudu v Brně dovozovala, že Ústecký kraj byl ze zákona povinen uzavřít smlouvu za účelem zajištění základní dopravní obslužnosti svého území, a to s dopravcem, jemuž jsou uděleny licence k provozu dopravy zahrnuté do základní dopravní obslužnosti. Kasační soud k tomu poznamenává, že tato argumentace žalobkyně je založena na jejím přesvědčení, že již udělením licence jí vzniká závazek veřejné služby a právo na úhradu prokazatelné ztráty a v konečném důsledku na uzavření smlouvy. Městský soud tuto argumentaci ovšem označil za nesprávnou a obsáhle se s ní vypořádal zejména s. 31 – 39 napadeného rozsudku. Pokud jde o žalobkynin konstruovaný smluvní přímus – povinnost kraje uzavřít smlouvy plynoucí ze silničního zákona a krajského zřízení, byla tato rovina argumentace městským soudem – právě v návaznosti na argumentaci na s. 31 – 39 odmítnuta na s. 46 a s. 49 dole napadeného rozsudku. Pokud v tomto podání žalobkyně dále tvrdila, že ustanovení o možnosti vypovězení smlouvy bez udání důvodů stejně jako její následné vypovězení je v tomto ohledu nezákonné – neúčelné, neboť je v rozporu s § 12 odst. 3 písm. a) silničního zákona a s § 159 odst. 2 a 3 správního řádu, odkazuje kasační soud na s. 41 uprostřed, s. 49 a na s. 51 uprostřed napadeného rozsudku, kde se městský soud těmito otázkami zabývá s relevantními odkazy na rozhodnutí žalovaného. Městský soud výslovně uvádí, že skutečnost, že se zajišťování dopravní obslužnosti po vypovězení smlouvy následně nevyvíjelo tak, jak by bylo žádoucí (což patrně má žalobkyně za neúčelné), nemá vliv na zákonnost předchozí výpovědi.

[26] Městský soud měl dále opomenout argumentaci žalobkyně pod bodem 2) podání ze dne 5. 11. 2012. V něm žalobkyně tvrdila, že vypovězení smlouvy nebylo možné bez udání důvodů, neboť se jednalo o veřejnoprávní vztah, na nějž se v souladu s § 170 správního řádu vztahuje zásada legality, přičemž § 166 odst. 2 správního řádu možnost vypovězení veřejnoprávní smlouvy bez udání důvodů neobsahuje. Městský soud se těmito otázkami zabýval na s. 49 napadeného rozsudku; Nejvyšší správní soud přitom považuje za odůvodněné, pokud městský soud v tomto ohledu odkázal na relevantní pasáže rozhodnutí žalovaného (body 223 a násl.), neboť ty se vyčerpávajícím způsobem vypořádávají s argumentací žalobkyně uvedenou v žalobě (resp. ve zmiňovaném podání) a ze strany soudu k tomu prakticky nebylo co dodat.

pokračování

[27] Podle názoru žalobkyně se městský soud řádně nezabýval ani argumentací obsaženou pod bodem 3) podání ze dne 5. 11. 2012. V této části žalobkyně argumentovala, že výpověď smlouvy by bylo lze akceptovat jen s uvedením legitimních důvodů, což se v daném případě nestalo. Za nezákonně považovala, pokud rada Ústeckého kraje schválila v usnesení ze dne 25. 1. 2006 výpověď smlouvy pro případ, že do 30. 1. 2006 nedojde k uzavření dodatku ke smlouvě. Nepřijatelné byly i důvody výpovědi uvedené v usnesení rady ze dne 31. 1. 2006, tj. že dodatek č. 10 ke smlouvě nedopovídá předchozímu usnesení rady a obsahuje pro Ústecký kraj nepřijatelné podmínky. Tyto podmínky nebyly podle žalobkyně pro vypovězení smlouvy podstatné, resp. byly v souladu se zákonem. V této souvislosti podle žalobkyně Ústecký kraj nemohl neakceptovat žalobkyní předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty; zastupitelstvo jej mohlo ovlivnit pouze určením rozsahu základní dopravní obslužnosti nebo podáním podnětu ke kontrole dopravnímu úřadu. Žalovaný nadto v řízení nezjišťoval rozpočtové možnosti Ústeckého kraje. Nejvyšší správní soud k tomu primárně uvádí, že městský soud na s. 49 dospěl v souladu s názorem žalovaného k závěru, že výpověď smlouvy bez udání důvodů byla možná a v souladu se zákonem: v takovém případě ztrácí posuzování důvodů výpovědi pro věc jakýkoliv význam, což také městský soud uvádí na s. 45 uprostřed (v rámci námítky neprovedení některých důkazů žalovaným) a na s. 51 dole. Nejde tedy o „přehlédnutí“ argumentace městským soudem, jak tvrdí žalobkyně, neboť bylo-li podle názoru městského soudu zákonné vypovědět smlouvu bez udání důvodů, tak uvedení jakýchkoliv důvodů (byť sebevíc pro žalobkyni nepřijatelných) nemůže na zákonnosti výpovědi nic změnit. Pokud městský soud nad rámec nutného uvedl, že od Ústeckého kraje nebylo možné rozumně očekávat akceptování dodatku č. 10 předloženého žalobkyní, nemůže to mít žádný vliv na přezkoumatelnost napadeného rozsudku, když navíc městský soud uvedl důvody tohoto svého názoru (viz s. 45 napadeného rozsudku dole). Otázkou neakceptace předběžného odborného dohadu prokazatelné ztráty Ústeckým krajem, otázkou rozpočtových prostředků kraje a jejich zjišťování v řízení se pak městský soud zabýval na s. 49 dole, s. 50 nahore a s. 51 dole napadeného rozsudku. S argumentací žalobkyně se přitom neztotožnil a své důvody v rozsudku uvedl.

[28] Žalobkyně v této souvislosti namítá nepřezkoumatelnost ohledně námitek, které nebyly součástí podání ze dne 5. 11. 2012, avšak byly uvedeny v žalobě. Ani zde se však Nejvyšší správní soud se stanoviskem žalobkyně neztotožňuje. Žalobkyně považuje za nepřezkoumatelné a nepřesvědčivé vyjádření městského soudu, že byla-li žalobkyně přesvědčena o nezákonnosti smlouvy, neměla do smluvního vztahu vůbec vstupovat nebo smlouvu vypovědět či apelovat na její změnu dříve, než nastal spor. Městský soud zde reagoval na zcela obecná žalobní tvrzení k bodům 222 a 229 rozhodnutí žalovaného. V nich se žalovaný zabýval procesní povahou námitek zpochybňujících zákonnost ustanovení smlouvy, přičemž tuto část návrhu vyhodnotil jako podnět k provedení přezkumného řízení. Jelikož dále dospěl k závěru, že zpochybňovaná ustanovení čl. VII až IX. smlouvy neodporují zákonu, přezkumné řízení neprovedl. Žalobkyně v žalobě tyto závěry žalovaného v podstatě pouze negovala v tom smyslu, že ustanovení smlouvy nezákonná byla: citované vyjádření městského soudu k takové námitce pak Nejvyšší správní soud považuje za přílehlavé. Pokud žalobkyně dále zmiňovala důvody této nezákonnosti, vypořádával se s nimi městský soud na dalších místech napadeného rozsudku. Nepřesvědčivost argumentace městského soudu spatřuje žalobkyně v tom, že se snažila o odstranění nezákonností smlouvy právě svým návrhem dodatku č. 10, což městský soud označil za postup nerozumný, resp. za pokus, který zjevně nemohl být úspěšný. Zde ovšem žalobkyně směšuje dvě rozdílné věci: ustanovení čl. VII. až IX. smlouvy týkající se platnosti smlouvy, jejího ukončení a vypovězení, nebyla návrhem dodatku č. 10 měněna. Naopak proti těmto ustanovením žalobkyně v průběhu celého smluvního vztahu nijak neprotestovala a pouze těchto ustanovení se týká závěr městského soudu o možnosti žalobkyně navrhnout jejich změnu či do smluvního vztahu nevstupovat, pokud byla (patrně od počátku) přesvědčena o jejich nezákonnosti. Nerozumnost návrhu změn

smlouvy shledal soud na jiném místě rozsudku právě ve vztahu k návrhu dodatku č. 10, tedy ve zcela jiné souvislosti (např. Ústecký kraj měl podle tohoto dodatku výslovně uznat, že není schopen dostát úhradě za celý požadovaný výkon podle zákona, zavázat se k náhradě škody žalobkyni apod.). K žalobkyni zmiňovanému podání ze dne 3. 3. 2006 se městský soud vyjadřoval na s. 48 uprostřed napadeného rozsudku.

[29] Městský soud se měl též zcela nedostatečně zabývat argumentací žalobkyně v bodě 4) podání ze dne 5. 11. 2012, zejména se nezabýval absolutní neplatností výpovědi, k níž měl přihlídnout z úřední povinnosti. Jak Nejvyšší správní soud ověřil, v předmětném bodu považovala žalobkyně výpověď podanou hejtmanem Ústeckého kraje za rozpornou s vůlí rady Ústeckého kraje: rada totiž jako důvod výpovědi uvedla neuzavření dodatku ke smlouvě, kdežto hejtman smlouvu vypověděl bez udání důvodů. Hejtman podle žalobkyně tímto překročil svou pravomoc, a žalobkyně pak nemohla napadnout důvod výpovědi smlouvy v rámci sporného řízení. Žalobkyně zde fakticky rozvíjela svou argumentaci založenou na premise, že vypovězení smlouvy bez udání důvodů není možné. Nejvyššímu správnímu soudu pak nezbývá než opětovně konstatovat, že argumentaci městského soudu k této námitce je třeba hledat v jeho závěru, že výpověď smlouvy bylo možné učinit bez udání důvodů (s. 49 napadeného rozsudku). Pak totiž ztrácí pro věc jakoukoliv relevanci, zda rada Ústeckého kraje (nadbytečně) ve svém usnesení uváděla nějaké důvody výpovědi a už vůbec ztrácí smysl námitka absence procesní možnosti žalobkyně napadat důvod výpovědi ve sporném řízení, neboť k takovému procesnímu vyústění nebyl vůbec žádný prostor. Ani zde proto Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal.

[30] Konečně za nedostatečnou považuje žalobkyně též argumentaci soudu k námitkám v části 5) podání ze dne 5. 11. 2012. Žalobkyně zde tvrdila, že Ústecký kraj zneužil svou pravomoc k ekonomické likvidaci žalobkyně, případně odmítnutím dodatku č. 10 a vypovězením smlouvy zneužil svého práva s jediným cílem způsobit majetkovou újmu žalobkyni. Své závěry opírala o notářský zápis výpovědi Ing. P. M. a o dopis ze dne 3. 3. 2006, jímž akceptovala požadavky Ústeckého kraje na znění dodatku č. 10, na nějž Ústecký kraj nijak nereagoval. Nejvyšší správní soud konstatuje, že těmito otázkami a důkazy se městský soud zabýval na s. 45 (v rámci námitek týkajících se neprovedení důkazů žalovaným) a dále na s. 48 napadeného rozsudku. Považuje-li žalobkyně za nedostatečné konstatování soudu, že pohnutky a důvody vedoucí Ústecký kraj k vypovězení smlouvy nemohly ovlivnit hodnocení zákonnosti této výpovědi, pak je třeba doplnit, že městský soud tuto úvahu činil s odkazem na § 166 odst. 2 správního řádu a konkrétní body rozhodnutí žalovaného, s nimiž se ztotožnil. O nedostatečnosti či dokonce nepřezkoumatelnosti v tomto směru proto nelze hovořit. K otázce zneužití práva městský soud na s. 52 napadeného rozsudku uvedl, že byl-li postup Ústeckého kraje shledán zákonným, nelze jej kvalifikovat jako zneužití práva. Jakkoliv je tato poznámka stručná, je v ní ve spojení se závěrem o irelevanci pohnutek kraje jednoznačně vyjádřen názor městského soudu na tuto námitku, čili o nepřezkoumatelnost zde nejde; nesprávnost tohoto závěru žalobkyně v kasační stížnosti dále nenamítá. Uvádí-li žalobkyně, že soud v souvislosti se zneužitím práva nezohlednil skutečnosti vyplývající z notářského zápisu P. M., pak k takovému postupu městský soud s ohledem na svůj artikulovaný názor neměl důvod.

IV./B) Nesprávný právní názor městského soudu

[31] Žalobkyně v kasační stížnosti výslovně nenapadá názory žalovaného a městského soudu týkající se vztahu nařízení č. 1191/69 a silničního zákona, vzniku (závazku) veřejné služby a vztahu licencí ke smlouvám o závazku veřejné služby, které tvořily podstatnou část jejich rozhodnutí. Snad jen z poznámek pod čarou č. 7, 10 a 19 lze dovodit, že žalobkyně na svých dosavadních postojích k těmto otázkám trvá (Nejvyšší správní soud přitom podotýká, že užívání

pokračování

rozsáhlého poznámkového aparátu, v němž budou obsaženy žalobní či kasační body, v rámci kasační stížnosti nepovažuje za vhodné, neboť kasační stížnost není kvalifikační prací, nýbrž návrhem na zahájení řízení, z něž by argumenty stěžovatele měly být jednoznačně patrné a nikoliv skryté v poznámkách a odkazech).

[32] Pro vyloučení případných námitek žalobkyně, že se kasační soud touto otázkou nezabýval (ač byla zmiňována v poznámkách pod čarou), je proto na místě před vypořádáním výslovné argumentace uvést stručný náhled i na tuto věc. Nejvyšší správní soud přitom deklaruje, že se plně ztotožňuje se závěry rozhodnutí žalovaného, jež bylo zpracováno nadprůměrně kvalitně a na něž lze bez rozpaků plně odkázat. Stejně tak sdílí hodnocení věci městským soudem, jakož i dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, od níž nevidí důvod se odchýlit (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009 – 157, ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012 - 53, publikovaný pod č. 2656/2012 Sb. NSS, a ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 – 753).

[33] Nařízení č. 1191/69, jak už z jeho názvu vyplývá, reguluje pouze výšeč vztahů vznikajících v dopravě, a to konkrétně vztahy vyplývající z tzv. veřejné služby. Nelze mít přitom pochybnosti o tom, že dopravní obslužnost určitého území není zajišťována výlučně prostřednictvím veřejné služby, ale i dopravci poskytujícími dopravní služby mimo veřejnou službu (na čistě komerční bázi, jak vyplývá z čl. 14 odst. 4 nařízení č. 1191/69). Citované nařízení rozeznává dva nástroje, jimiž je veřejná služba v dopravě zajišťována. Zaprvé jde o „smlouvu na veřejné služby“, jako dvoustranný úkon mezi orgánem členského státu a příslušným dopravním podnikem (čl. 1 odst. 4 a čl. 14). Zadruhé se jedná o „závazek veřejné služby“, který je dopravnímu podniku uložen rozhodnutím orgánu členského státu (čl. 1 odst. 5 a oddíl II až IV). Tyto nástroje přitom nelze směřovat (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 16. března 2004 ve věci T-157/04 *Danske*, Recueil, s. II-00917).

[34] Silniční zákon v rozhodném znění reguloval zjevně širší oblast vztahů než nařízení č. 1191/69, avšak v § 19 – 19c se výslovně zabýval otázkou veřejné služby v dopravě (v současné době je celá tato problematika ze silničního zákona vyňata a zpracována v samostatném zákoně č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů). Silniční zákon přitom upravoval pouze jeden nástroj zajištění veřejné služby v dopravě, a to „smlouvu o závazku veřejné služby“ jako dvoustranný právní úkon mezi dopravcem a krajem. Ačkoliv název této smlouvy nasvědčuje smísení obou nástrojů uvedených v nařízení č. 1191/69, obsahově jí bezpochyby odpovídá pouze „smlouva na veřejné služby“. K vyčerpávající argumentaci v tomto směru soud odkazuje na body 178 až 187 rozhodnutí žalovaného. „Smlouva o závazku veřejné služby“, jak ji poněkud nešťastně nazývá zákon o silniční dopravě, je smlouvou na veřejné služby (*public service contract*) ve smyslu článku 14, nikoli závazkem veřejné služby (*public service obligation*) ve smyslu článku 2, vznikajícím na základě jednostranného uložení povinností ze strany veřejné moci. Nástroj spočívající v jednostranném uložení závazku veřejné služby rozhodnutím dopravního nebo jiného úřadu tedy silniční zákon v rozhodné době neobsahoval. K jednostrannému uložení závazku veřejné služby tak mohlo dojít pouze na základě nařízení č. 1191/69, a to autoritativním rozhodnutím orgánu členského státu.

[35] Samo rozhodnutí o udělení licence k provozování linkové osobní dopravy nemá se vznikem závazku veřejné služby nic společného, takový závazek jejím udělením nemůže sám o sobě vzniknout. Silniční zákon vymezuje řízení o předmětné licenci v § 10 až 16, a to včetně obsahových náležitostí žádosti a licence samotné. Žádost o licenci představuje svobodné rozhodnutí žadatele o licenci, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek stanovených v licenci provozovat linku osobní dopravy. Licence je pak zákonem koncipována jako povolení, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. To ovšem

neznamená, že by vlastníku licence automaticky vznikl závazek veřejné služby. Silniční zákon závazek veřejné služby upravuje zcela nezávisle na licenci, přičemž jeho vznik výslovně spojuje s písemnou smlouvou, kterou uzavírá kraj s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje (§ 19 odst. 3). Skutečnost, že silniční zákon odlišuje udělení licence a závazek veřejné služby, vyplývá též z § 12 odst. 2 (možnost vázat udělení licence na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) a z § 19 odst. 2 (uzavře-li kraj písemnou smlouvu o závazku veřejné služby s dopravcem, který nemá licenci, zahájí dopravní úřad řízení o udělení licence bez návrhu dopravce). Kromě toho ze silničního zákona vyplývá, že nelze mít uzavřenu a plnit „smlouvu o závazku veřejné služby“ a současně nedisponovat příslušnou licenci: pokud by však licence byla rozhodnutím ukládajícím závazek veřejné služby, docházelo by k nepřipustné kumulaci obou nástrojů zajišťování veřejné služby v dopravě. Uzavírání „smlouvy o závazku veřejné služby“ by se navíc jevilo jako zcela nadbytečné (byl-li již uložen závazek veřejné služby licencí). Se samotným udělením licence tak není spojen vznik závazku veřejné služby a právo držitele licence na úhradu prokazatelné ztráty. Teprve ve smlouvě o závazku veřejné služby je vymezeno, jakých licencí, případně linek a spojů, se týká závazek veřejné služby, a v jakém rozsahu a jakou úhradu prokazatelné ztráty hodlá kraj dopravci za jeho služby poskytnout. Z toho též vyplývá, že závazek veřejné služby trvá pouze po dobu platnosti písemné smlouvy.

[36] V tomto ohledu nemohou obstát úvahy žalobkyně, že závazky veřejné služby jí byly ukládány na základě § 18 silničního zákona, jehož působení bylo individualizováno rozhodnutím o udělení licence. V důsledku udělení licence je dopravce povinen dodržovat obecné povinnosti obsažené v citovaném ustanovení, avšak žádný závazek mu tímto uložen není; k tomu je třeba samostatné smlouvy nebo rozhodnutí.

[37] První výslovnou námitkou žalobkyně proti nesprávnému právnímu názoru městského soudu je tvrzení o úmyslu Ústeckého kraje výpovědi smlouvy ekonomicky zlikvidovat žalobkyni. Nejvyšší správní soud níže podrobněji odůvodňuje, že předmětná smlouva v článku IX. ve spojení s § 166 odst. 2 správního řádu umožňovala podání výpovědi bez uvedení důvodů. Ujednání článku IX. bylo dohodnuto svobodně oběma smluvními stranami, které při jeho sjednávání měly rovné postavení, a mohlo být použito volně jak žalobkyní, tak i Ústeckým krajem. Jeho použití bylo plně v dispozici a na zvážení té které strany smlouvy bez ohledu na důsledky, které takový akt vyvolá ve vztahu ke straně druhé. Jestliže žalobkyně toto ustanovení pro sebe považuje nyní za nevýhodné (nebo dokonce nezákonné), měla se, jak správně podotkl městský soud, zasadit o jeho změnu a např. požadovat zakotvení výpovědi jen z určitých předem daných důvodů. Pak by bylo zcela na místě, aby správní orgán i správní soud naplnění takového výpovědního důvodu Ústeckým krajem zkoumaly. Jestliže lze ovšem smlouvu vypovědět bezdůvodně, není zde v zásadě dán žádný prostor pro zkoumání naplnění výpovědních důvodů, a tím méně i tvrzených pohnutek a motivů Ústeckého kraje.

[38] Nejvyšší správní soud nevyklučuje, že by mohla nastat situace, kdyby takové zkoumání na místě bylo a žalobkyně se ostatně takovou situací snažila žalovanému i městskému soudu předestřít právě tvrzením o skutečném účelu výpovědi. Zdejší soud k tomu podotýká, že v takovém případě leží na žalobkyni nejenom břemeno tvrzení, ale též břemeno důkazní. Pokud se ovšem účel výpovědi spočívající v ekonomické likvidaci žalobkyni nepodaří prokázat, pak samo tvrzení o tom, že neexistuje zákonné ustanovení, které by veřejnoprávnímu subjektu umožňovalo postupovat vůči soukromoprávní straně veřejnoprávního vztahu s cílem soukromoprávní stranu ekonomicky zlikvidovat, nemůže mít na zákonnost výpovědi vliv. Stejně tak nemá významu samo tvrzení o rozpornosti postupu Ústeckého kraje se základními zásadami pro postup správních orgánů (§ 2 odst. 2 a § 159 odst. 2 a 3 správního řádu) či s veřejným zájmem; žalovaný ostatně na základě zjištěných skutečností přesvědčivě popisuje, proč nebyl postup Ústeckého kraje v rozporu se zásadou účelnosti a s veřejným zájmem, neboť v řízení bylo

pokračování

prokázáno, že Ústecký kraj směřoval k zajištění základní dopravní obslužnosti za pro něj přijatelných nároků na rozpočet (body 261 a 262 napadeného rozhodnutí). Byl-li v tomto smyslu postup Ústeckého kraje shledán zákonným, nemohlo dojít ani k porušení zásady legality.

[39] Žalobkyně své tvrzení o úmyslu Ústeckého kraje ji prostřednictvím výpovědi ekonomicky zlikvidovat opírala v podstatě výlučně o notářský zápis výpovědi Ing. P. M., který byl proveden jako důkaz městským soudem. Tento důkaz ovšem tvrzení žalobkyně nedokládá a skutkový stav zjištěný žalovaným nezpochybnuje. Pokud se podle Ing. M. měl vedoucí oddělení dopravy Krajského úřadu Ústeckého kraje, Ing. Fk., v prosinci 2005 vyjádřit v tom smyslu, že odbor dopravy na základě pokynu vedení Ústeckého kraje nemá reagovat na výzvy žalobkyně k jednání o návrhu dodatku č. 1 a že věc bude řešit jen rada kraje a externí právníci, jsou tyto skutečnosti jednak v rozporu s obsahem spisu (korespondence a ústní jednání mezi stranami), jednak žádné směřování k ekonomické likvidaci žalobkyně nedokládají. Ing. Fk. měl dále uvést, že nesníží-li žalobkyně požadovanou prokazatelnou ztrátu a objem kilometrů, bude kraj hledat jiné dopravce, a že žalobkyně bude muset dopravu provozovat i po výpovědi smlouvy, jelikož jí tato povinnost plyne z licencí. Ani z těchto výroků snaha o ekonomickou likvidaci žalobkyně neplyne, nýbrž naopak je vyjádřením ekonomicky odůvodnitelného postupu kraje a povinnosti žalobkyně plynoucí jí ze zákona. Další údajné výroky radního pro dopravu, Ing. Fc., z přelomu února a března 2006 nejsou pro věc jakkoliv podstatné, neboť v té době již byla výpověď podána a doručena žalobkyni, stejně jako osobní hodnocení celé věci Ing. M. Závěr městského soudu, že tento důkaz nemohl na zákonnosti výpovědi nic změnit, je proto zcela správný.

[40] Žalobkyně v další námitce poukazuje na nesprávnou aplikaci § 166 odst. 2 správního řádu, neboť ten neupravuje výpovědní důvody veřejnoprávní smlouvy a takové důvody by musely být stanoveny výslovně zákonem. Předmětné ustanovení zní následovně: *Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta.* Zákonodárce tak stanoví tři podmínky: 1) písemná forma výpovědi, 2) dohoda o výpovědi ve smlouvě, 3) dohoda o výpovědní lhůtě. Z ustanovení jednoznačně plyne vůle zákonodárce ponechat případnou výpověď veřejnoprávní smlouvy a její podmínky na vůli smluvních stran (srov. k tomu důvodovou zprávu k vládnímu návrhu správního řádu, která k totožnému ustanovení § 149 odst. 2 konstatovala, že „[z]měna a výpověď veřejnoprávní smlouvy probíhá na základě shodné vůle či dohody ve smlouvě předem obsažené“; tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz). Dohoda o výpovědi předvídaná zákonodárcem v sobě přitom obsahuje též možnost sjednat výpovědní důvody nebo smluvit možnost výpovědi bez udání důvodů. Bude-li současně splněna písemná forma a ve smlouvě stanovena výpovědní doba, jsou zákonné podmínky výpovědi veřejnoprávní smlouvy splněny. Lze proto dospět k závěru, že správní řád výpovědní důvody veřejnoprávní smlouvy neupravuje jednoduše proto, že jejich sjednání ponechává na vůli smluvních stran. Z toho pak plyne, že výpověď veřejnoprávní smlouvy lze sjednat jak s uvedením důvodů, tak i bez nich.

[41] Na rozdíl od žalobkyně v tomto výkladu Nejvyšší správní soud nespatřuje porušení zásady libovůle, neboť ke sjednání výpovědi (a jejích případných důvodů) je třeba souhlasné vůle obou smluvních stran (výpověď a výpovědní důvod nemohou být stanoveny jednostranně a libovolně jen jednou smluvní stranou). Rovněž se nejedná o porušení zásady legality. Tu je třeba poznamenat, že žalobkyně tuto zásadu vykládá velmi formalistickým a rigidním způsobem, podle něž by správní orgán fakticky nemohl činit vůbec nic, co není výslovně obsaženo v zákoně (ve svém důsledku by doktrína uplatňovaná žalobkyní nutně vedla k popření institutu správního uvážení a neurčitých pojmů užívaných v zákonech). Zásada legality je v případě § 166 odst. 2 správního řádu naplněna právě tím, že zákonodárce výslovně umožnil sjednání výpovědi

a k dohodě o jejích podrobnostech zmocnil smluvní strany (včetně strany – správního orgánu). Je možné oprávněně předpokládat, že kdyby zákonodárce chtěl otázku výpovědních důvodů veřejnoprávní smlouvy upravit rigidněji (tak, jak to požaduje žalobkyně), nepochybně by zvolil zcela jiný text § 166 odst. 2 správního řádu, resp. jej vhodně doplnil např. o podmínku, že veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen z důvodů stanovených ve zvláštním zákoně. Důraz na dohodu stran v zákonném textu však přesvědčivě hovoří pro možnost sjednání výpovědních důvodů smluvními stranami, resp. pro sjednání výpovědi bez povinnosti naplnění konkrétního výpovědního důvodu. V tomto ohledu neobstojí obecné tvrzení, že správní orgán je oprávněn činit jen to, co je zákonem dovoleno: jednak žalobkyně zapomíná, že se nejedná jen o výlučnou činnost správního orgánu (jde o dohodu), jednak zde správní řád ke sjednání výpovědi bez uvedení důvodů smluvní strany zmocňuje.

[42] Uvádí-li žalobkyně, že považuje § 159 odst. 2 a 3 správního řádu za doplnění § 166 odst. 2 téhož zákona ve vztahu k výpovědním důvodům, neuvádí, jak k tomuto závěru dospěla. Žalobkyně se tím patrně snaží naznačit, že ustanovení § 159 odst. 2 a 3 vylučují sjednání výpovědi veřejnoprávní smlouvy bez udání důvodů. To ovšem z těchto ustanovení konkretizujících základní zásady činnosti správních orgánů v oblasti veřejnoprávních smluv dovodit nelze, a takový výklad by šel zjevně proti textu § 166 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně konkrétně uvádí, že sjednáním výpovědi bez udání důvodů dochází k obcházení § 170 ve spojení s § 2 správního řádu, neboť umožňuje bezbřehé uplatnění libovůle vůči žalobkyni jako soukromoprávní straně veřejnoprávní smlouvy. Tato argumentace žalobkyně je od základu mylná: strany veřejnoprávní smlouvy jsou si rovny při jejím sjednávání i jejích změnách a ukončení. Jestliže si strany svobodně sjednají možnost veřejnoprávní smlouvy vypovědět bez udání důvodů, nelze pak vážně tvrdit, že využití tohoto práva jednou ze stran se rovná uplatnění libovůle. Jinými slovy je-li výpověď smlouvy bez udání důvodů sjednána, nemůže pojmově k uplatnění libovůle dojít, a tím spíše ani k obcházení zákazu libovůle.

[43] K námitce žalobkyně, že městský soud neodůvodnil své závěry o možnosti žalobkyně vypovědět smlouvu, apelovat na její změnu či do smluvního vztahu nevstupovat, se Nejvyšší správní soud vyjadřuje výše v bodě [28]. V této souvislosti není příléhavé označovat odstranění nezákonných ustanovení smlouvy za nereálné a závěr soudu o možnosti žalobkyně smlouvu vypovědět za výsměšné, pokud se žalobkyně o odstranění předmětných ustanovení smlouvy o její výpovědi ani nepokusila. Tvrdí-li žalobkyně, že žádný předpis neukládá, aby takovou smlouvu pro nezákonné ujednání vypověděla, či aby podala podnět k zahájení přezkumného řízení, neboť je to její právo a nikoliv povinnost, má nepochybně pravdu. To ovšem nijak nezpochybňuje závěr soudu, že tak učinit mohla (tedy mohla si jako bdělý profesionál ve svém oboru chránit svá práva a své zájmy) a že její nečinnost v tomto ohledu nasvědčuje účelovosti její snahy *ex post* zpochybnit ustanovení veřejnoprávní smlouvy o výpovědi. Poznámka městského soudu o účelovosti jednání žalobkyně, již se žalobkyně v kasační stížnosti snaží zpochybnit, byla nadto činěna nad rámec nutného, neboť městský soud se zákonností ujednání o výpovědi smlouvy předtím dostatečně zabýval (stejně jako před ním žalovaný).

[44] Podle žalobkyně tvrzení městského soudu o tom, že za ustanovení o možnosti vypovědět smlouvu bez udání důvodů nesou odpovědnost obě smluvní strany, nedopadá na posouzení zákonnosti smlouvy. Jinak by totiž žádné ustanovení smlouvy nemohlo být nezákonné, protože se na něm smluvní strany dohodly. Tato argumentace žalobkyně je značně zavádějící a městský soud nic takového nekonstatoval. Věc se týká bodu 224 rozhodnutí žalovaného, v němž žalovaný mimo jiné uvedl, že subordinační veřejnoprávní smlouva je výsledkem konsensu dvou smluvních stran, čímž je sice účastník řízení oproti vydání správního rozhodnutí „zvýhodněn“ možností dojednat se správním orgánem individuální podmínky, na druhou stranu však tato možnost jako u jakékoliv jiné smlouvy zvyšuje odpovědnost smluvní strany za obsah dohody. Žalobkyně

pokračování

k tomu v žalobě uvedla, že tato smluvní svoboda je pouze zdánlivá a byla by skutečná jen v případě, kdyby měl Ústecký kraj povinnost s žalobkyní smlouvu uzavřít nebo pokud by zákon vypovězení smlouvy vylučoval. Jinak je ale žalobkyně pod hrozbou neuzavření smlouvy a existenční závislosti na kraji nucena uzavřít smlouvu i s pro ni nevýhodnými aspekty. Městský soud k tomu na s. 50 napadeného rozsudku odkázal na svou argumentaci o účelovosti argumentace žalobkyně s tím, že § 166 odst. 2 správního řádu předpokládá právní povědomí a suverenitu (včetně svéprávnosti) stran. Žalobkyně podle městského soudu zaměňuje svobodu při ujednání stran smlouvy se svým ekonomickým zájmem na co největší jistotě své ekonomické existence. Žalovaný přitom toliko poukazyval na to, že smlouva dávala oběma stranám stejnou možnost ji vypovědět, a nebyla tedy koncipována v neprospěch žalobkyně. Z uvedených pasáží je zjevné, že městský soud otázku odpovědnosti stran za obsah sjednané smlouvy vyplývající ze svobody stran při jejím sjednávání nijak nespojoval s její zákonností. To je konstrukt, který se z věci snaží dovodit až žalobkyně. Jelikož jak žalovaný tak městský soud shledali ustanovení smlouvy o výpovědi bez udání důvodů zákonným, pouze v této souvislosti žalobkyni upozornili na to, že za sjednání takového ustanovení smlouvy (souladného se zákonem) nese v posledku plnou odpovědnost. Z předestřené argumentace městského soudu pak už vůbec není možné dovozovat, jak to činí žalobkyně, že se soud vyhnul argumentaci žalobkyně o nezákonnosti předmětného ustanovení smlouvy a zabýval se jen skutečností, že předmětné ujednání bylo mezi stranami dohodnuto. Tato úvaha kompletně a bez vysvětlení pomíjí zbývající části napadeného rozsudku.

[45] V další kasační námitce žalobkyně městskému soudu vytýká, že se nijak nezabýval její argumentací k bodu 225 rozhodnutí žalovaného. Žalovaný v tomto bodě odůvodňuje, proč není ujednání o výpovědi bez udání důvodů ve veřejnoprávní smlouvě v rozporu s § 166 odst. 1 správního řádu, se základními zásadami činnosti správních orgánů (zejména se zásadou legality), a proč se nemůže jednat o zneužití vrchnostenského postavení. Žalobkyně v žalobě k tomuto bodu uvedla, že vznikla-li na základě takového ustanovení smlouvy Ústeckému kraji možnost uplatňovat nepřipustnou libovůli nebo jinak nedodržovat zákon, jde o ustanovení neplatné, a tudíž nezákonné. Ústecký kraj se nemůže vymanit z působnosti základních zásad pro činnost správních orgánů pouhým smluvním ujednáním. Žalobkyně má za to, že ujednání o výpovědi veřejnoprávní smlouvy stejně jako výpověď sama byly neplatné a nezákonné kvůli porušení zákazu uplatnění nepřipustné libovůle, resp. zneužití vrchnostenského postavení. Městský soud k tomu na s. 50 napadeného rozsudku odkázal na své závěry k § 166 odst. 2 správního řádu s tím, že ujednání ve smlouvě, které je s tímto ustanovením v souladu, nemůže být neplatné (nezákonné). Nejvyšší správní soud nepovažuje toto vypořádání žalobní námitky za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud zde jasně odkazuje na své již učiněné závěry, srov. zejm. s. 49 a též s. 47 napadeného rozsudku. Pokud se městský soud ztotožnil s argumentací žalovaného a odkázal na ni, nepokládá to zdejší soud v daném kontextu za nedostatečné, neboť argumentace žalovaného v bodě 225 jeho rozhodnutí je více než důkladná a žalobkyně k ní v žalobě nepřináší zásadní opozici. Žalobkyně v kasační stížnosti dále opětovně namítá porušení zásady legality, s čímž se zdejší soud vypořádal výše pod bodem [41], a proto na něj pro stručnost odkazuje.

[46] Další sada kasačních námitek se týká možnosti Ústeckého kraje akceptovat výši předběžného odhadu prokazatelné ztráty. V první řadě, pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, odkazuje soud na zdůvodnění v bodě [27] shora. Dále k tvrzením žalobkyně, že Ústecký kraj může ovlivnit výši předběžného odborného odhadu jen nepřímo v rámci rozhodování zastupitelstva o rozsahu základní dopravní obsluhy, případně může podat podnět dopravnímu úřadu k provedení kontroly, soud konstatuje, že tyto možnosti Ústecký kraj samozřejmě má, nicméně ty nijak nelimitují jeho právo odmítnout žalobkyní předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty. Toto jeho právo vychází

jednak z žalobkyní výslovně zmiňované zákonné povinnosti kraje využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti (§ 17 odst. 1 krajského zřízení), jednak ze zákonného předpokladu, že smlouva o závazku veřejné služby je *sjednávána* a nikoliv autoritativně určována jednou či druhou její smluvní stranou (§ 19 odst. 3 silničního zákona). Jak bylo výše uvedeno, žalobkyni nevzniká na základě udělené licence právo uzavřít smlouvu o závazku veřejné služby a stejně tak nevzniká kraji povinnost takovou smlouvu uzavřít s žalobkyní. Tuto povinnost (jakýsi smluvní přímus) nelze dovodit ani z jiných ustanovení silničního zákona. Ústecký kraj tedy sice má zákonnou povinnost zajistit základní dopravní obslužnost svého území, avšak s kým smlouvy za tímto účelem uzavře je již dáno na jeho vůli. Přistoupit na argumentaci žalobkyně by v konečném důsledku znamenalo posunout kraj do role podepisovatele smlouvy a jakéhosi inkasního místa žalobkyně bez vlastní vůle a pravomoci.

[47] Podle žalobkyně je neakceptace či hodnocení předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty Ústeckým krajem v rozporu se zásadou legality a zásadou zákazu libovůle či svévole: silniční zákon nestanoví žádná kritéria, podle nichž by Ústecký kraj mohl výši odhadu posoudit. Navíc podle § 19b odst. 3 předkládá předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty dopravce; zákon tedy s žádnou aktivitou ze strany Ústeckého kraje nepočítá a její připuštění by bylo v rozporu s účelem silničního zákona, jímž je kontinuální zajištění dopravní obslužnosti. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na přílehlavé závěry vyslovené již v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012 – 53, publikovaném pod č. 2656/2012 Sb. NSS: *„Smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě mohla stejně jako každá jiná smlouva vzniknout jen na základě konsensu stran o celém jejím obsahu. To platí též ve vztahu k předběžnému odbornému odhadu prokazatelné ztráty. (...) za výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty je sice odpovědný dopravce, specifická smluvní povaha tohoto odhadu jako součásti smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě ovšem nevylučuje (a dokonce připouští), aby kraj předem deklaroval podmínky, za nichž je připraven uzavřít smlouvu o závazku veřejné služby, a to včetně pro něj akceptovatelné výše předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty. Může-li totiž kraj uzavření smlouvy odmítnout pro nevyhovující výši předběžného odborného odhadu, jistě mu nelze ani bránit, aby důvody pro neuzavření smlouvy deklaroval předem, byť tak učiní ve formě pro zájemce závazné. Nutit kraj k opaku by bylo krajně neefektivní a naprosto iracionální.“*

[48] Skutečnost, že silniční zákon nestanoví Ústeckému kraji kritéria, podle nichž by měl posuzovat výši předběžného odborného odhadu, nijak nepopírá vlastní právní subjektivitu kraje, jeho schopnost se rozhodnout a posoudit, zda je schopen dodržovat závazky z veřejnoprávní smlouvy a zda jsou pro něj její podmínky akceptovatelné. Úvaha kraje o ekonomické únosnosti předběžného odborného odhadu z hlediska jeho vlastních možností navíc zjevně nevyžaduje žádná specifická kritéria, bez jejichž posouzení by se kraj dostal do střetu se zásadou zákazu libovůle či zásadou legality. V logice žalobkyně by nadto bylo zřejmě zcela v pořádku, pokud by kraj akceptoval pro něj likvidační předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty (neboť dle žalobkyně nemůže jinak) a následně by nebyl s to dodržet své závazky, což by mu bylo žalobkyní nepochybně důrazně vytýkáno. Absurdnost tohoto závěru netřeba podtrhovat. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že Ústecký kraj byl oprávněn předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty vypracovaný žalobkyní odmítnout, resp. příslušný dodatek č. 10 ke smlouvě pro nesouhlas s tímto odhadem nepodepsat. Povinnost podepsat smlouvu či její dodatek nijak neplyne ani z § 19 odst. 3 silničního zákona (žalobkyně zde zaměňuje obecnou povinnost kraje zajistit základní dopravní obslužnost svého území prostřednictvím smlouvy o závazku veřejné služby s konkrétní – neexistující – povinností Ústeckého kraje podepsat smlouvu či její dodatek právě s žalobkyní). Navíc z (neexistující) povinnosti dodatek uzavřít, není možné ani – jak to činí žalobkyně – žádným způsobem dovodit, že Ústecký kraj nebyl oprávněn smlouvu vůbec vypovědět.

pokračování

[49] Žalobkyně se v tomto ohledu dále dovolává rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2010, č. j. 44 Co 241/2009 – 562, a již citovaného usnesení zvláštního senátu. Usnesení zvláštního senátu podle názoru Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že sjednávání smlouvy o závazku veřejné služby dle § 19 a následujících silničního zákona je svázáno poměrně přísnou regulací, což je jeden z důvodů, který zvláštní senát vedl k charakteristice této smlouvy jako veřejnoprávní. Jakkoliv se však ohledně obsahu této veřejnoprávní smlouvy nelze dohodnout zcela svobodně, v rámci daných zákonných kritérií (případně kritérií daných podzákonnými právními předpisy) to možné je. Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že výpočet předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty, jak je popsán v § 2, 3 a 5 nařízení vlády č. 493/2004 Sb., obsahuje řadu proměnných, které se budou u jednotlivých dopravců v jednotlivých obdobích lišit. Nelze vycházet z toho, že výpočet provedený žalobkyní je jediný možný a může existovat dopravce, který za splnění podmínek uvedených v nařízení nabídne odhad nižší. Nejvyšší správní soud se i s ohledem na výše uvedenou argumentaci nemůže ztotožnit s tvrzením žalobkyně, že zvláštní senát vyloučil možnost Ústeckého kraje odmítnout předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty; tato otázka koneckonců ani nebyla a nemohla být předmětem řízení před zvláštním senátem.

[50] Rozsudek Krajského soudu v Brně se týkal odvolacího řízení ve věci žaloby dopravce o náhradu škody proti Jihomoravskému kraji a České republice – Ministerstvu dopravy. Žalobce v tomto sporu měl uděleny licence na veřejnou linkovou dopravu s platností od roku 2000 do 31. 5. 2005, přičemž do měsíce června s ním byla každoměsíčně „zpětně“ uzavřena smlouva o závazku veřejné služby s úhradou ztrát z uskutečněné přepravy. Počínaje měsícem červencem již tyto smlouvy s dopravcem uzavírány nebyly a naopak byly uzavřeny s dopravcem jiným, kterému byly vydány licence na tytéž linky. Dopravce ale dál konal přepravu v nezměněném rozsahu a nesl její náklady, a z tohoto důvodu se domáhal náhrady škody. Krajský soud usoudil, že pasivně legitimovaným je pouze Česká republika – Ministerstvo dopravy, neboť Jihomoravský kraj zde jednal v přenesené působnosti. Věc je pak třeba posoudit podle zákona č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Ministerstvo dopravy se podle soudu mělo dopustit nesprávného úředního postupu při zajišťování státní správy v oblasti silniční dopravy a způsobit dopravci škodu spočívající v úbytku jmění v důsledku vykonávání nerentabilní dopravy jako povinností plynoucí mu z licence. Krajský soud také vyložil příslušná ustanovení silničního zákona tak, že licence je pro dopravce *de facto* i *de iure* přístupem k dotaci, zakládá držiteli výlučné a legitimní očekávání jejího použití státem a nárok na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby.

[51] Nejvyšší správní soud k tomuto rozsudku nejprve zdůrazňuje, že názor v něm uvedený je ve zjevném rozporu s dosavadní konstantní judikaturou zdejšího soudu a že i s ohledem na argumentaci uvedenou výše před ní nemůže obstát. Udělení licence nezakládá jejímu držiteli žádný nárok ani legitimní očekávání na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby. Dále pak je tento rozsudek vnitřně rozporný, když na s. 3 uvádí, že licence zakládá nárok na dotaci (uzavření smlouvy), na s. 4 až 5 konstatuje, že dopravce na dotaci (uzavření smlouvy o závazku veřejné služby) nárok neměl, aby pak opět na s. 5 dole konstatoval, že dopravní úřad měl povinnost s dopravcem takovou smlouvu uzavřít. S přihlédnutím k tomu, že právní názor vyslovený v rozsudku civilního odvolacího krajského soudu není ani formálně pro rozhodování Nejvyššího správního soudu závazný, neshledal kasační soud důvod pro přehodnocení svých názorů výše uvedených a i tuto námitku považuje za nedůvodnou.

[52] Žalobkyně též tvrdí, že účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky v oblasti zajišťování základní dopravní obslužnosti je dosahováno prostřednictvím zákonné

regulace výše prokazatelné ztráty. S tím samozřejmě Nejvyšší správní soud souhlasí: zákonná i podzákonná úprava prokazatelné ztráty svědčí o snaze zamezit plýtvání veřejnými prostředky při zajišťování základní dopravní obslužnosti území kraje. Nicméně, jak bylo uvedeno výše v bodě [49], v rámci mantinelů stanovených těmito předpisy se mohou smluvní strany volně pohybovat; dovozovat z právní regulace prokazatelné ztráty nemožnost kraje odmítnout návrh předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty či odmítnout uzavření celé veřejnoprávní smlouvy zjevně nelze. S právem kraje nepřistoupit na žalobkyní předložený předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty pak nijak nesouvisí tvrzená skutečnost, že žalobkyně spadá pod institut sektorového zadavatele veřejných zakázek. Stejně toto oprávnění kraje nezpochybně kontrolní pravomoc dopravního úřadu: jak plyne z § 19b odst. 4 silničního zákona a z § 8 nařízení vlády č. 493/2004 Sb., dopravní úřad zaměřuje svoji kontrolu na správnost dokladů a výpočtů provedených dopravcem (žalobkyní). Podnět dopravnímu úřadu by tak připadal v úvahu tehdy, měl-li by kraj pochyby o správnosti vstupních dokladů či provedených výpočtů. Pokud jsou však podmínky nařízení vlády dopravcem splněny a kraj zvažuje, zda je pro něj smlouva výhodná a zda dokáže dostát svým závazkům z ní, pak se kontrolní pravomoc dopravního úřadu nijak neuplatňuje a uvážení kraje o akceptaci předběžného odborného odhadu prokazatelné ztráty touto pravomocí není nijak dotčeno. Jinými slovy kontrolní činnost dopravního úřadu nenahrazuje ani nelimituje vlastní svobodnou vůli kraje vstupovat či nevstupovat do smluvních vztahů s dopravci.

[53] Žalobkyně dále vytýká městskému soudu nesprávné použití rozsudku Soudního dvora ve věci *Altmark*. Nejvyšší správní soud přisvědčuje žalobkyni v tom, že předmětný rozsudek se týkal skutkově poněkud odlišné situace. Nicméně Soudní dvůr se v něm obecněji vyslovil k tomu, jak je třeba postupovat při financování dopravní obslužnosti, na niž se nevztahuje nařízení č. 1191/69. Žalovaný přitom v bodech 185 a 252 svého rozhodnutí správně dovedl, že toto nařízení neupravuje způsob ani žádné bližší podmínky, jak má být sjednána cena v rámci smlouvy na veřejné služby (tj. smlouvy o závazku veřejné služby ve smyslu silničního zákona). V takovém případě mohl žalovaný při úvahách o možnostech kraje sjednat tuto cenu podpůrně vyjít z obecných závěrů Soudního dvora obsažených v rozsudku *Altmark* a jeho závěr o povinnosti kraje uzavřít smlouvu o závazku veřejné služby s ekonomicky nejvýhodnějším dopravcem je plně odůvodněn (k užití rozsudku *Altmark* v těchto případech viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 26/2012 – 53, publikovaný pod č. 2656/2012 Sb. NSS). Žalobkyní namítaná skutečnost, že v daném případě je třeba postupovat primárně podle silničního zákona a nařízení vlády, navíc nijak nevylučuje, že by takovým postupem (tedy bez zohlednění ekonomické výhodnosti pro kraj) mohlo v konečném důsledku dojít k poskytnutí zakázané veřejné podpory. Tvrdí-li žalobkyně, že rozsudek ve věci *Altmark* nedokládá názor městského soudu, že kraj je povinen vybrat dopravce v rámci výběrového řízení, pak je třeba zdůraznit, že městský soud žádný takový závěr o povinnosti kraje nevyřkl, a neučinil tak ani žalovaný. Hovoří-li oba o výběru dopravců, nemají rozhodně na mysli výlučně výběrové či koncesní řízení. Námitka je proto nedůvodná.

[54] Žalobkyně též namítala, že Ústecký kraj svým jednáním porušil pokojný stav a že se městský soud touto námitkou uvedenou v žalobě zabýval nedostatečně. Vyjádření městského soudu na s. 52 napadeného rozsudku k této otázce není zcela pregnantní, nicméně názor městského soudu na tuto žalobní námitku dovodit lze. Městský soud s odkazem na samo žalobní tvrzení žalobkyně v poznámkách pod čarou poukázal na to, že pokud někdo narušil pokojný stav (kdy za předchozí roky byla hrazena prokazatelná ztráta ve výši cca 180,5 milionů Kč ročně), byla to žalobkyně nejprve svým téměř dvojnásobným nárokem na prokazatelnou ztrátu a poté návrhem podmínek dodatku č. 10, které byly pro Ústecký kraj stěžejí akceptovatelné. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že za narušení pokojného stavu lze stěžejí považovat výpověď smlouvy Ústeckým krajem, byla-li tato výpověď v souladu se zákonem, stejně jako

pokračování

předpoklad Ústeckého kraje, že bude s žalobkyní uzavřena smlouva o závazku veřejné služby za obdobných podmínek jako v předchozích letech (což žalobkyně dosti nepřipadně označuje za ultimativní nátlak).

[55] K návrhu žalobkyně ze dne 3. 3. 2006, jímž přistoupila na znění dodatku č. 10, jak jej požadoval Ústecký kraj, se městský soud vyjadřoval na s. 48 s tím, že tento krok žalobkyně byl učiněn až po podání výpovědi, a nebylo s ním tedy možno spojovat žádné účinky. Není tudíž pravdou, že by městský soud tento návrh „zcela přehlédl“, jak žalobkyně tvrdí v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se se závěrem městského soudu ztotožňuje: Ústecký kraj nemohl na základě tohoto návrhu vzít svoji výpověď zpět a uzavřít s žalobkyní dodatek č. 10. Zpětvzetí (resp. spíše zrušení) výpovědi by Ústecký kraj mohl účinně učinit pouze tehdy, pokud by zrušení došlo žalobkyni nejpozději současně s výpovědí (srov. obdobnou aplikaci § 163 odst. 2 správního řádu), což v daném případě nebylo splnitelné. Nadto k této argumentaci žalobkyně soud uvádí, že se dostává do příkrého rozporu se svým doposud prosazovaným právním názorem na věc. Jestliže podle žalobkyně nemohl Ústecký kraj smlouvu vůbec vypovědět pro absenci zákonného zmocnění, nemohl logicky vzít svoji údajně nezákonnou výpověď zpět. Tato skutečnost ostatně jen dokresluje účelovost výkladu zákonných a podzákonných předpisů, jež žalobkyně v celém řízení zastává.

IV./C) Nedostatečně zjištěný skutkový stav věci

[56] Nedostatečně zjištěný skutkový stav spatřuje žalobkyně především v tom, že z napadeného rozsudku ani z rozhodnutí žalovaného nelze zjistit, zda byla smlouva vypovězena bez udání důvodů nebo z důvodu stanoveného radou Ústeckého kraje. Z argumentace opakovaně uvedené výše je zřejmé, že takto formulovaná námitka se zcela míjí s podstatou věci. Jestliže bylo možno smlouvu vypovědět bez udání důvodů, je nerozhodné, zda rada kraje při utváření vůle kraje ve svém usnesení nějaký důvod zmínila, neboť nemusela uvést vůbec žádný (*arg. a maiori ad minus*). Jinými slovy mohla-li být smlouva vypovězena bez udání důvodů, nedává pro věc žádného rozumného smyslu prověřovat, zda byla vypovězena bezdůvodně či (navíc) s uvedením nějakého důvodu, a z neprovedení takového prověření dovozovat nedostatečně zjištěný skutkový stav.

[57] Žalobkyně považuje za nepodložený závěr soudu, že legitimním a legálním důvodem pro odmítnutí dodatku č. 10 a vypovězení smlouvy bylo to, že výše předloženého předběžného odborného odhadu prokazatelně ztráty neodpovídala rozpočtovým možnostem Ústeckého kraje. Tyto rozpočtové možnosti nebyly ve správním řízení zjišťovány. Žalobkyně zde ovšem překrucuje závěry městského soudu, který reagoval na obdobnou žalobní námitku zcela jinak. Jak je patrné ze s. 51 napadeného rozsudku, městský soud konstatuje, že předmětem úvah žalovaného byl v této souvislosti výklad obecných principů přístupu kraje při uzavírání, či výpovědi smlouvy na veřejné služby, nikoliv konkrétní situace Ústeckého kraje a jeho rozpočtových možností. Na s. 45 napadeného rozsudku pak městský soud výslovně uvádí, že zkoumání pohnutek a důvodů kraje bylo pro věc nadbytečné. K žalobkyní předkládanému „legitimnímu a legálnímu“ důvodu odmítnutí dodatku č. 10 a vypovězení smlouvy se městský soud nijak nevyjadřoval, neboť k tomu podle svých závěrů neměl žádný důvod. Tím spíše nebylo třeba pro tyto neexistující závěry městského soudu zjišťovat skutkový stav (rozpočtové možnosti kraje).

[58] Nejvyšší správní soud nedospěl ani k závěru, že by panovala neshoda mezi vůlí rady a vůlí hejtmána. Podstatou obou úkonů (usnesení rady i výpovědi hejtmána) byla výpověď předmětné smlouvy uzavřené s žalobkyní. Uvedení důvodu výpovědi radou v jejím usnesení nemohlo proto (jako součást zcela nadbytečná) způsobit nesoulad mezi vůlí kraje a jejím projevem (výpovědí

podepsanou hejtmanem). Úvahy žalobkyně o absolutní neplatnosti výpovědi z důvodu neshody vůle a jejího projevu jsou již z tohoto pohledu nesprávné (srov. navíc § 170 správního řádu, který v případě veřejnoprávních smluv vylučuje použití ustanovení občanského zákoníku o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů).

V. Závěr a náklady řízení

[59] Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[60] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné účelně vynaložené náklady nad rámec běžné činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. července 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu