

U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Karel Podolka a soudci JUDr. Marie Žišková, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Pavel Pavlík a JUDr. Petr Příhoda, o návrhu Ministerstva vnitra na rozhodnutí sporu o **pravomoc mezi Ministerstvem vnitra, Obvodním soudem pro Prahu 2 a Městským soudem v Praze**, za účasti žalobce: **Dopravní podnik Ústeckého kraje a. s.**, se sídlem v Praze 5, Lumièrů 181/41, a žalovaných: **1) Ústecký kraj**, se sídlem v Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, zastoupený JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem v Praze 1, Křižovnické nám. 1, a **2) Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, se sídlem v Praze 2, Rašínovo nábřeží 42, o zaplacení částky 274 895 589,32 Kč s příslušenstvím ze smlouvy o závazku veřejné služby, ve věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 35 Co 459/2006,

t a k t o :

Příslušný vydat rozhodnutí ve věci sporu o zaplacení částky 274 895 589,32 Kč s příslušenstvím ze smlouvy o závazku veřejné služby, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 35 Co 459/2006, **je správní orgán.**

O d ů v o d n ě n í :

Podáním doručeným zvláštnímu senátu dne 28.1.2008 navrhlo Ministerstvo vnitra (dále též „navrhovatel“), aby zvláštní senát rozhodl o kompetenčním sporu ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který vznikl mezi ním, Obvodním soudem pro Prahu 2 a Městským soudem v Praze ve věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 35 Co 459/2006.

V první části svého návrhu navrhovatel přehledně shrnul skutkový stav i dosavadní průběh řízení ve sporu mezi akciovou společností Dopravní podnik Ústeckého kraje (dále jen „dopravní podnik“) a Ústeckým krajem. Dne 30.12.2003 uzavřely Krajský úřad Ústeckého kraje (jako dopravní úřad) a dopravní podnik smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě; Ústecký kraj (který vstoupil do práv a povinností původní smluvní strany) smlouvu vypověděl dne 6.2.2006. Dne 31.3.2006 obdržel navrhovatel návrh dopravního podniku na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu, jímž se dopravní podnik domáhal určení neplatnosti výpovědi smlouvy a plnění nároků ze smlouvy; dne 11.4.2006 mu pak tentýž návrh postoupilo Ministerstvo dopravy. Navrhovatel odložil oba návrhy podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu usneseními ze dne 13.4.2006 a 30.4.2006, čj. ODK-535/2-2006, neboť samotná smlouva je smlouvou soukromoprávní, a k vyřízení návrhů tedy není věcně příslušný žádný správní orgán. Rozklad, jímž dopravní podnik napadl tato usnesení, zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 1.8.2006, čj. VS-156/RK/3-2006. Proti rozhodnutí o rozkladu podal dopravní podnik u Městského soudu v Praze správní žalobu, o níž dosud nebylo rozhodnuto.

Dopravní podnik se nato žalobou u Obvodního soudu pro Prahu 2 domáhal na Ústeckém kraji a na České republice – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových zaplacení částky 274 895 589,32 Kč s příslušenstvím jako úhrady prokazatelné ztráty

za provozování veřejné linkové dopravy v závazku veřejné služby při zajišťování dopravní obslužnosti Ústeckého kraje. Obvodní soud usnesením ze dne 11. 8. 2006, čj. 19 C 167/2006 - 52, řízení zastavil a postoupil věc Ministerstvu vnitra, neboť smlouva o závazku veřejné služby je podle něj smlouvou veřejnoprávní (konkrétně smlouvou subordinační ve smyslu § 161 správního řádu), a řešení sporu tak nenáleží do pravomoci soudů v občanském soudním řízení. Oba žalovaní napadli usnesení odvoláním; Městský soud v Praze však odvoláním nevyhověl a usnesením ze dne 15. 2. 2007, čj. 35 Co 459/2006 - 171, potvrdil usnesení obvodního soudu. Usnesení městského soudu napadl druhý žalovaný dovoláním, o němž dosud nebylo rozhodnuto.

Navrhovatel nesouhlasí s tím, že by věc nespádala do pravomoci soudů v občanském soudním řízení, a proto předkládá věc zvláštnímu senátu. Podle navrhovatele není smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 a násl. zákona o silniční dopravě veřejnoprávní smlouvou podle obecného vymezení § 159 odst. 1 správního řádu, a není tedy ani některým ze zvláštních smluvních typů podle následujících ustanovení správního řádu. Jedná se naopak o smlouvu soukromoprávní, uzavřenou podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku, a řešení sporů z ní náleží do pravomoci soudů v občanském soudním řízení. Jakkoli je nepochybné, že se zmíněná smlouva dotýká zajištění určitých činností ve veřejném zájmu, přesto nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (srov. § 159 odst. 1 správního řádu). Kraj ostatně ani nemůže nahradit smlouvu autoritativním správním rozhodnutím, jak předpokládá § 161 správního řádu. Český právní řád vychází z užšího pojetí než teorie správního práva a rozlišuje smlouvy uzavírané v oblasti vrchnostenské veřejné správy (§ 159 a násl. správního řádu; srov. též jeho § 1 odst. 1) a smlouvy uzavírané k zajištění veřejných potřeb mimo rámec vrchnostenské pravomoci (§ 261 odst. 2 obchodního zákoníku).

Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 (dále též „nařízení“), na něž poukázaly ve svých usneseních oba výše jmenované soudy, sice upravuje možnost zrušit a zachovat závazek veřejné služby, nikoli ale uložit závazek nový (jak tomu bylo před novelizací nařízením č. 1893/91); k tomu by bylo třeba úpravy v národním právu. Podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě ovšem lze závazek veřejné služby ve veřejné dopravě založit pouze smlouvou, nikoli rozhodnutím. O soukromoprávní povaze sporné smlouvy svědčí nejen odkaz na obchodní zákoník, nýbrž především její obsah. Činnost dopravního podniku, jakkoli je ztrátová, zůstává podnikáním; s ohledem na hrazení prokazatelné ztráty (§ 19b zákona o silniční dopravě) je zřejmé, že dopravní podnik bude i při zajišťování dopravní obslužnosti vytvářet určitý zisk.

Není tedy významné, že smlouva je upravena v normě veřejného práva, její plnění podléhá kontrole ze strany správního orgánu a prokazatelná ztráta je hrazena z veřejných rozpočtů, ani to, že smlouvu podle § 19 zákona o silniční dopravě označily za smlouvu veřejnoprávní důvodové zprávy jak k novele zákona o silniční dopravě, publikované pod č. 103/2004 Sb., tak k samotnému správnímu řádu: do rozsahu pojmu vymezeného správním řádem smlouva nespádá.

Obdobně argumentoval i žalovaný 2) ve svém odvolání proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 o zastavení řízení (usnesení ze dne 11. 8. 2006, čj. 19 C 167/2006 - 52), na něž navrhovatel odkázal.

Zvláštní senát by proto měl vyslovit, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby o zaplacení částky 274 895 589,32 Kč s příslušenstvím je soud v občanském soudním řízení; zároveň by měl zrušit usnesení, jimiž obvodní soud i městský soud popřely svou pravomoc rozhodovat ve věci. Kromě toho by měl předložit Soudnímu dvoru Evropských společenství

předběžnou otázku, zda na základě nařízení je možno nově založit závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vrchnostenským rozhodnutím orgánu veřejné správy.

K návrhu se vyjádřil Ústecký kraj podáním doručeným zvláštnímu senátu dne 19. 2. 2008. Zdůraznil, že navzdory navrhovatelovu přesvědčení umožňuje čl. 1 odst. 5 nařízení vnitrostátním orgánům nejen zachovat, ale též uložit závazek veřejné služby; ustanovení je tak jednoznačné, že nevyvolává potřebu položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společenství. Nařízení je přímo závazné a pravomoc uložit závazek veřejné služby je zde upravena dostatečně; příslušnost pak stanoví zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

I pokud by však nebylo možno uložit v podmínkách České republiky závazek veřejné služby správním rozhodnutím, byla by smlouva o závazku veřejné služby veřejnoprávní smlouvou. Smlouva upravuje právní vztahy stran, jejichž práva a povinnosti jsou vymezeny veřejnoprávním předpisem – zákonem o silniční dopravě. Předmětem smlouvy není poskytování služeb dopravního podniku ve prospěch kraje, nýbrž dotování služeb veřejné linkové dopravy, které dopravní podnik na základě smluv o přepravě poskytoval cestujícím. Tímto prvkem, který je cizí soukromoprávnímu principu ekvivalence vzájemně poskytovaných plnění, se smlouva odlišuje od ostatních soukromoprávních smluvních vztahů kraje. Konečně Krajský úřad Ústeckého kraje coby subjekt veřejné správy uzavřel smlouvu na základě výslovného zmocnění § 19 zákona o silniční dopravě; nešlo tedy o smlouvu podle občanského či obchodního zákoníku, kterou by úřad uzavřel v rámci své obecně vymezené působnosti nakládat se svým majetkem. Ostatně úhrada prokazatelné ztráty má charakter regulované dotace z veřejných prostředků, a není tedy běžnou smluvní odměnou. Co se týče odkazu na obchodní zákoník ve smlouvě, ten byl před účinností nového správního řádu nezbytný, protože neexistovala žádná hmotněprávní úprava veřejnoprávních smluv. V současné době takové smlouvy podléhají úpravě veřejnoprávních smluv ve správním řádu na základě přechodného ustanovení jeho § 182 odst. 2. Je dále irelevantní, že provozování dopravy ze strany dopravního podniku je podnikáním: pro právní režim smlouvy je totiž určující povahu právního vztahu mezi stranami, nikoli povaha činnosti, které se smlouva týká. To, že smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě, je smlouvou veřejnoprávní, pak potvrzují nejen důvodové zprávy zmíněné navrhovatelem, ale též odborná literatura.

Jelikož sporná smlouva může být nahrazena správním rozhodnutím, nejedná se o jakousi nepojmenovanou veřejnoprávní smlouvu podle § 159 odst. 1 správního řádu, nýbrž o smlouvu subordinační podle jeho § 161. I kdyby tomu tak však nebylo, nebyla by k řešení sporů ze smlouvy dána pravomoc soudů v občanském soudním řízení: jednak totiž § 141 správního řádu zakládá pravomoc správních orgánů k řešení sporů ze všech veřejnoprávních smluv, jednak v projednávané věci není dána civilní soudní pravomoc ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř.

Zvláštní senát by proto měl vyslovit, že orgánem příslušným rozhodnout ve věci určení právního vztahu a práva ze smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě je Ministerstvo vnitra.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Ministerstvem vnitra, Obvodním soudem pro Prahu 2 a Městským soudem v Praze vycházel zvláštní senát z úvah, které již vyslovil ve svém rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007 - 82 (dostupné na www.nssoud.cz). S určitým zestručněním je lze vyjádřit takto:

Za veřejnoprávní smlouvy se podle teorie správního práva považují dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva; alespoň jednou jejich stranou je přitom subjekt veřejné správy. Správní řád, účinný k 1. 1. 2006,

definuje veřejnoprávní smlouvy ve svém § 159 odst. 1 velmi podobně jako dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Následující ustanovení obsahují bližší úpravu veřejnoprávní smlouvy, kterou mezi sebou uzavírají vykonavatelé veřejné moci za účelem plnění svých úkolů (tzv. smlouva koordinační, § 160), veřejnoprávní smlouvy mezi správním orgánem a osobou, která by jinak byla účastníkem správního řízení (tzv. smlouva subordinační, § 161), a veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi těmi, kdo by byli nebo kdo jsou účastníky správního řízení, a týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností (§ 162). V § 163 - § 170 pak správní řád upravuje otázky společné všem veřejnoprávním smlouvám bez rozdílu, včetně otázek řešení sporů.

Zákonodárce si při tvorbě nového správního řádu byl nesporně vědom toho, že i dosavadní právní úprava s veřejnoprávními smlouvami počítala, byť nesystematicky a roztržitě. O tom svědčí i přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu, podle něž se ustanoveními správního řádu řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé před tímto dnem se však posuzují podle dosavadních právních předpisů. Z obecné formulace tohoto přechodného ustanovení lze soudit, že tento nový režim neměl dopadnout toliko na veřejnoprávní smlouvy, které byly již dříve jako veřejnoprávní označeny: s ohledem na jejich omezený počet by totiž v takovém případě bývalo účelnější a se zřetelem k právní jistotě i přijatelnější tyto smlouvy označit výslovně. Zvláštní senát se tedy přiklání k výkladu, podle něž se zmíněné přechodné ustanovení vztahuje na smlouvy veřejnoprávní nikoli podle označení, nýbrž podle obsahu. Obecná formulace přechodného ustanovení s sebou nese i to, že charakter té které smlouvy musí být posuzován případ od případu.

Přechodné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu nemá „transformační“ povahu, a nelze tedy dovozovat, že okamžikem účinnosti nového správního řádu se veřejnoprávními staly všechny dosavadní smlouvy mezi vykonavatelem veřejné správy a soukromými osobami, uzavřené před 1. 1. 2006 podle předpisů soukromého práva. Současně je však zvláštní senát přesvědčen, že není na místě ponechávat klasifikaci těchto v minulosti uzavřených smluv pouze na zákonodárci a přiznat veřejnoprávní povahu ve smyslu § 182 odst. 2 správního řádu jen těm smlouvám, které zákon v budoucnu výslovně pojmenuje jako veřejnoprávní. Je především na soudech, a zejména pak na zvláštním senátu, aby posoudil charakter konkrétní smlouvy, ohledně něž se její strany či orgány povolané k řešení sporů z ní nemohou shodnout.

Navrhovatel v první řadě tvrdí, že ačkoli smlouva o závazku veřejné služby, uzavřená mezi dopravním podnikem a Krajským úřadem Ústeckého kraje, směřuje k zajištění určitých činností ve veřejném zájmu, nejde o smlouvu veřejnoprávní, neboť nezakládá práva a povinnosti v oblasti vrchnostenské veřejné správy.

Lze se ztotožnit s tím, že hledisko veřejného zájmu ještě nečiní ze smlouvy mezi veřejnoprávní korporací a soukromou osobou smlouvu veřejnoprávní: obecně totiž platí, že sledovat veřejný zájem, naplňovat veřejné potřeby a dbát o veřejné blaho je nejvlastnějším cílem a obsahem činnosti veřejné správy (ve smyslu organizačním). Úkoly jí svěřené však vykonává veřejná správa nejen prostředky veřejného práva, ale též prostředky práva soukromého. Tradičně je volba těch či oněch prostředků navázána na dichotomii správy vrchnostenské a správy fiskální (zde ve smyslu funkčním): zatímco vrchnostenská správa je prováděna prostředky veřejného práva, k výkonu fiskální správy slouží naopak právo soukromé. Tato klasifikace však již dostatečně nepostihuje širokou působnost moderní veřejné správy, zejména pak územních veřejnoprávních korporací, jejichž novým úkolem se stává také služba veřejnosti. Ke správě vrchnostenské a správě fiskální tak přistupuje správa

pečovatelská; ta si právě pro svou rozmanitost žádá širokého repertoáru nástrojů, zahrnujícího jak prostředky soukromého práva, tak prostředky práva veřejného.

Zajišťování dopravní obslužnosti územního obvodu kraje podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě je typickým příkladem pečovatelské správy. Hlavním úkolem kraje při plnění této povinnosti není vystavovat adresáty mocenskému působení, ani zvažovat, jak co nejúčelněji naložit s vlastním majetkem, nýbrž zajistit obyvatelům kraje možnost využívat po všechny dny v týdnu síť veřejné linkové dopravy. K tomu slouží smlouva mezi krajem a dopravcem podle § 19 zákona o silniční dopravě. Tato smlouva má podle navrhovatele soukromoprávní charakter, neboť nezakládá práva a povinnosti v oblasti vrchnostenské veřejné správy; zde se však navrhovatel dopouští určitého zjednodušení, protože § 159 odst. 1 správního řádu nehovoří o právech a povinnostech v oblasti *vrchnostenské veřejné správy*, nýbrž o právech a povinnostech v oblasti *veřejného práva*. Pojem veřejného práva se přitom nekryje s pojmem vrchnostenské veřejné správy, nýbrž je pojmem širším. Jak bylo řečeno výše, neplatí již, že jakákoli činnost správních orgánů, která není výkonem vrchnostenských pravomocí, je vykázána do mezí soukromého práva; to se projevuje právě v oblasti smluv uzavíraných vykonavateli veřejné moci se soukromými osobami.

Část pátá správního řádu, která upravuje veřejnoprávní smlouvy, se v tomto ohledu vymyká ze striktního vymezení věcné působnosti správního řádu obsažené v jeho § 1. Pomocí veřejnoprávních smluv uzavíraných podle této části se může naplňovat pečovatelská správa, která není ani správou vrchnostenskou podle § 1 odst. 1 správního řádu, ani správou fiskální (ta by se nejspíše realizovala prostředky vypočtenými v jeho § 1 odst. 3). Právě tomuto širšímu pohledu pak odpovídá úprava části páté správního řádu: ustanovení § 159 odst. 1 totiž omezuje možnost uzavírání veřejnoprávních smluv na „*oblast veřejného práva*“, nikoli na oblast vrchnostenské veřejné správy; v tomto ohledu je tak část pátá určitým rozšířením „základní“ působnosti podle § 1 odst. 1 správního řádu. Ve prospěch širšího výkladu § 159 odst. 1 hovoří i to, že část pátá se svým převážně hmotněprávním charakterem vymaňuje z jinak procesního zaměření správního řádu.

Co se týče kategorie veřejného zájmu, o níž se navrhovatel rovněž zmiňuje, je třeba mu přisvědčit v tom, že tento prvek ještě nedává smlouvě veřejnoprávní charakter. Ačkoli právě přítomnost veřejného zájmu je podle tzv. zájmové teorie kritériem pro rozlišení vztahu veřejnoprávního a vztahu soukromoprávního, v případě smlouvy uzavřené podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku bude takové měřítko málokdy funkční. V souladu s citovaným ustanovením se částí třetí obchodního zákoníku (upravující obchodní závazkové vztahy) řídí mj. i vztahy mezi samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, jestliže se týkají zabezpečování veřejných potřeb. „*Veřejné potřeby*“ jsou přitom pojmem velmi blízkým pojmu veřejného zájmu, neboť veřejný zájem se rodí z veřejných potřeb a je jimi podmínován. Jakkoli tedy nejde o synonyma, oba pojmy jsou těsně spjaty.

Zajišťuje-li kraj dopravní obslužnost svého územního obvodu podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, naplňuje tím veřejný zájem spočívající v zabezpečení základních přepravních potřeb obyvatel (§ 2 odst. 19 zákona o silniční dopravě). Stejně tak z textu § 261 odst. 2 obchodního zákoníku je zjevné, že zabezpečování veřejných potřeb, a tedy i přítomnost veřejného zájmu, je přímo pojmovým znakem smlouvy zde uvedené a podmínkou pro to, aby smlouva mezi samosprávnou územní jednotkou a podnikatelem podléhala režimu obchodního zákoníku. Přitom je ale právě taková smlouva obchodněprávním úkonem územního samosprávného celku ve smyslu § 1 odst. 3 správního řádu, který není s to založit vztah veřejnoprávního charakteru. Hledisko veřejného zájmu – ať už přímo, nebo zprostředkovaně přes pojem veřejných potřeb – bude tedy naplněno jak u veřejnoprávní smlouvy uzavřené

mezi územní samosprávnou korporací a (podnikající) osobou, tak u soukromoprávní smlouvy mezi těmiž subjekty uzavřené podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku, a nemůže přispět k určení charakteru smlouvy.

Podobně nerozhodné je i to, zda činnost, k níž se dopravní podnik zavázal ve smlouvě o závazku veřejné služby, je podnikáním a zda vytváří přiměřený (nebo jakýkoli jiný) zisk. Jak správně poznamenává Ústecký kraj, povaha činnosti nevyovídá o tom, zda ve vztahu ze smlouvy převažují prvky veřejnoprávní, nebo soukromoprávní. Tím méně tak mohou činit její ekonomické důsledky, které ostatně nelze předem přesně stanovit, protože i do činnosti zajišťující naplňování určité veřejné potřeby mohou vstupovat tržní mechanismy (k tomu srov. § 19b odst. 3 zákona o silniční dopravě, který umožňuje uhradit dopravci i nepředvídatelné prokazatelné náklady).

K rozpoznání veřejnoprávní smlouvy pak pochopitelně nevede ani skutečnost, že jednou ze stran smlouvy je subjekt veřejné správy. I to je totiž definičním znakem smlouvy podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku; smlouva mezi subjektem veřejné správy a soukromou osobou tedy stejně tak dobře může být obchodněprávním vztahem i vztahem veřejnoprávní povahy.

Je tedy zřejmé, že dosud zmíněné znaky probíraného smluvního vztahu – tedy kdo jsou smluvní strany a k jakému cíli má smlouva sloužit – nepřinášejí kýžené řešení; ostatně strany smlouvy i strany kompetenčního sporu jsou ohledně těchto aspektů vztahu ve shodě. Spor nelze rozhodnout ani v závislosti na tom, podle jakých předpisů byla smlouva uzavřena: sama smlouva, jak již bylo uvedeno, odkazuje jak na obchodní zákoník (jako předpis převážně soukromoprávní), tak na zákon o silniční dopravě (jako předpis veřejnoprávní), a kromě toho i na zákon o účetnictví. Odpověď na otázku po povaze smlouvy tak může přinést jen zkoumání obsahu smlouvy a jeho tvorby – tedy práv a povinností smluvních stran a možnosti stran ovlivnit obsah smlouvy.

Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí repertoáru pojmenovaných smluv, které jim nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. Kritériem pro rozlišení mezi oběma typy vztahů tak bude míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu. Je třeba upřesnit, že tímto utvářením obsahu vztahu se má na mysli jednání stran v oblasti spravované dispozitivními normami, nikoli jejich postup při výkonu vrchnostenské pravomoci. Uvedené kritérium má tak vlastně dva aspekty: jednak je nutno zkoumat, nakolik je podoba vztahu předurčena autoritativními akty veřejné moci (ať již normativními, nebo individuálními), jednak o povaze vztahu vyovídá to, zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, nebo zda má jedna strana navrch nad druhou.

Hlavní povinností, která ze smlouvy plyne dopravci, je provozování linkové osobní dopravy v takovém rozsahu, který naplní zákonný požadavek (§ 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě) zajištění dopravní obslužnosti v územním obvodu kraje. Podstatný obsah této povinnosti není však stanoven vzájemnou dohodou stran, nýbrž – jak ostatně plyne již z článku II smlouvy – je vymezen podmínkami uvedenými v licencích. Licence je přitom individuálním správním aktem, který vydává krajský úřad (jako dopravní úřad) k žádosti dopravce ve správním řízení podle § 10 a násl. zákona o silniční dopravě a který upravuje zejména

(§ 13 tamtéž) formu linkové osobní dopravy, označení a vedení linky, datum zahájení provozu, dobu, na kterou se licence uděluje, a případně další zpřesňující podmínky. Vyhovění žádosti může být již v této fázi podmíněno zabezpečením veřejného zájmu na uspokojování přepravních potřeb: krajský úřad totiž může od dopravce žádat, aby provozoval i jinou linku, aby navržená linka byla vedena odlišně od žádosti dopravce, nebo aby dopravce přijal závazek veřejné služby (§ 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Smlouva o závazku veřejné služby uzavřená mezi dopravním podnikem a Krajským úřadem Ústeckého kraje dále odkazuje na schválené jízdní řády; již z jejich označení je patrné, že nevznikly dohodou stran, nýbrž že o nich jednostranně rozhodl krajský úřad.

Ještě před uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby jsou tedy povinnosti dopravce v podstatné míře určeny individuálním správním aktem, který upravuje právě provozování veřejné linkové osobní dopravy (tedy předmět smlouvy), a při uzavírání smlouvy se již na nich nic nemění; autorem tohoto aktu je přitom krajský úřad coby jedna ze smluvních stran (resp. nyní coby orgán jedné ze smluvních stran), která vydáním aktu vykonala svou vrchnostenskou pravomoc. Nic z toho nenasvědčuje „soukromoprávní“ smlouvě -ta by se (kromě toho, že by sledovala jiné cíle než zajištění veřejného zájmu) vyznačovala širokou smluvní autonomií stran a jejich vzájemně vyváženým postavením.

Stejně omezený vyjednávací prostor stran nacházíme i ve vztahu k hlavní povinnosti kraje, jíž je platba dopravci za zajišťování dopravní obslužnosti. Strany smlouvy si nemohou volně sjednat výši částky, kterou bude kraj poskytovat dopravci, či její složky – naopak zákon o silniční dopravě ve svém § 19b upravuje povinnost kraje hradit dopravci prokazatelnou ztrátu vzniklou plněním závazků veřejné služby. Prokazatelná ztráta je definována jako rozdíl mezi součtem ekonomicky oprávněných nákladů vynaložených dopravcem na plnění závazků veřejné služby a přiměřeného zisku vztahujícího se k těmto nákladům na straně jedné, a mezi tržbami a výnosy dosaženými dopravcem při plnění závazků veřejné služby na straně druhé. Způsob výpočtu prokazatelné ztráty, včetně pravidel pro kalkulaci přiměřeného zisku, pak stanoví prováděcí předpis.

Závěr o veřejnoprávním charakteru této platby dále posiluje srovnání s dalšími případy vztahů mezi vykonavatelem veřejné moci a poskytovatelem služby ve veřejném zájmu: bere-li na sebe finanční protiplnění za poskytnutou službu podobu prokazatelné ztráty či prokazatelných nákladů, děje se tak vždy jen v souvislosti s autoritativním rozhodnutím [nárok poskytovatele univerzální služby podle § 31 zrušeného zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů; nárok držitele licence vydané pro podnikání v energetických odvětvích podle § 12 odst. 4 a § 13 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon); nárok provozovatele vodovodu nebo kanalizace podle § 22 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)]. Úhrada prokazatelné ztráty či prokázaných nákladů bývá přímým důsledkem výkonu vrchnostenské pravomoci ze strany jejich nositelů; nemůže pak být sporu o to, zda vztah mezi osobami poskytujícími služby veřejného charakteru podle zákona o telekomunikacích, energetického zákona a zákona o vodovodech a kanalizacích, a orgánem, který jim poskytování služeb přikázal, je vztahem veřejnoprávním. Stejně tak nevzbuzuje pochyby ani veřejnoprávní povaha zmíněného finančního plnění. Analogie mezi úhradou prokazatelné ztráty podle § 19b zákona o silniční dopravě a podle zákonů právě citovaných je více než zřejmá. Ve všech označených případech je úhrada prokazatelné ztráty kompenzací za plnění úkolů veřejného zájmu, kterou stanoví zákon a od níž nepřipouští žádné odchylky; možnost jakékoli smluvní změny je předem vyloučena. Ostatně i obecnější srovnání vztahů podle citovaných ustanovení, které jsou založeny rozhodnutím, se vztahem ze smlouvy o závazku veřejné služby podle

§ 19 zákona o silniční dopravě dává vyniknout jejich vzájemné podobnosti; smlouva tu není úkonem, k němuž by se kraj svobodně rozhodl, aniž by jej k tomu cokoli nutilo, nýbrž daleko spíše alternativou autoritativního aktu, který je v podobných případech tradičním a převažujícím způsobem regulace vztahů.

Smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě je tedy veřejnoprávní smlouvou – dvoustranným právním úkonem, jenž ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Zbývá posoudit, zda jde o smlouvu subordinační podle § 161 správního řádu (jiné typy smluv definované v § 160 a § 162 už z povahy věci nepřicházejí v úvahu). Smlouvu subordinační přitom může správní orgán uzavřít s osobou, která by byla účastníkem správního řízení, kdyby takové řízení probíhalo, a to i namísto vydání rozhodnutí.

Podle § 19 zákona o silniční dopravě, ve znění zákona č. 304/1997 Sb. a před novelizací provedenou k 1. 7. 2000 zákonem č. 150/2000 Sb., mohl závazek veřejné služby vzniknout buď na základě písemné smlouvy uzavřené mezi dopravním úřadem, obcí či Ministerstvem dopravy a spojů a dopravcem (odst. 2), nebo na základě rozhodnutí dopravního úřadu, který je příslušný k rozhodování o udělení licence, či Ministerstva dopravy a spojů (odst. 3). Rozhodnutí se vydávalo ještě před uzavřením písemné smlouvy o závazku veřejné služby a podmínkou pro jeho vydání byla „naléhavá potřeba ve veřejném zájmu na zajištění základní dopravní obslužnosti území“. V důsledku novelizace provedené zákonem č. 150/2000 Sb. zmizela ze zákona o silniční dopravě možnost vydat rozhodnutí o závazku veřejné služby; v důvodové zprávě k zákonu č. 150/2000 Sb., resp. k zákonu č. 23/2000 Sb., se v tomto bodě dovolává nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 [ve znění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91].

Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 ve svém článku 1 odst. 4 dává příslušným orgánům členských států možnost uzavřít s dopravním podnikem smlouvu na veřejné služby za účelem zajištění přiměřených dopravních služeb; současně však v odst. 5 téhož článku připomíná, že tytéž orgány mohou „zachovat nebo uložit závazky veřejné služby“ v městské, příměstské a regionální přepravě cestujících. Zvláštní senát se ztotožňuje s Ústeckým krajem v tom, že význam pravidla obsaženého v čl. 1 odst. 5 nařízení je nepochybný. Ustanovení umožňuje jednak zachovat závazky stávající, jednak uložit závazky nové (tyto postupy tak doplňují uzavírání smluv na veřejné služby, zmiňovaných v čl. 1 odst. 4 a dále upravených v čl. 14 nařízení); proto nebylo ani na místě obracet se na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou. Změnu provedenou nařízením Rady (EHS) č. 1893/91, které nově opatřilo oddíl V (původně nadepsaný „Uložení nových závazků veřejných služeb“) názvem „Smlouvy na veřejné služby“, nepokládá zvláštní senát z hlediska probírané otázky za podstatnou. Výklad zmíněného článku 1 odst. 5, jakož i nařízení jako celku, totiž vede k závěru, že změna neměla znemožnit ukládání nových závazků veřejné služby, nýbrž měla spíše zdůraznit preferenci smluvního principu. O tom výmluvně svědčí odůvodnění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91, které poukazuje na zásadu obchodní nezávislosti dopravních podniků a uvádí, že poskytování dopravních služeb by mělo být upraveno smlouvou uzavřenou mezi příslušnými orgány členských států a daným podnikem; zároveň však zdůrazňuje, že členské státy by měly mít možnost zachovat nebo uložit určité závazky veřejné služby (a tu jim potom v článku 1 odst. 5 dává).

Ústeckému kraji lze přisvědčit i ohledně účinků nařízení, jehož pojmovým znakem je obecná závaznost a přímá použitelnost. Nelze tedy přisvědčit navrhovateli v myšlence, že uložení závazků veřejné služby podle nařízení by bylo možné jen v případě, že by vnitrostátní právo tento způsob samo stanovilo a podrobněji by jej rozvedlo. Takový požadavek popírá samotnou povahu nařízení a nesprávně je připodobňuje směrnici, která naopak od členských států vyžaduje přijetí vlastní úpravy. Navrhovatel ostatně nepochybně, že před změnou

provedenou nařízením Rady (EHS) č. 1893/91 opravňovalo nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 příslušné orgány členských států k uložení nových závazků veřejných služeb. Je vhodné však upozornit na to, že úprava uložení závazků veřejné služby se i v původním znění nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 omezovala (pomineme-li normativně nevýznamný nadpis oddílu V) na jedinou větu. Oproti současnému znění byla možnost uložit závazek veřejné služby rozhojněna o pravidlo, podle nějž lze závazek uložit pouze tehdy, je-li to nezbytně nutné k zabezpečení poskytování přiměřených dopravních služeb [čl. 14 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, v původním znění]. Současné znění nařízení již tuto podmínku neobsahuje; z toho však není možno usuzovat, že čl. 1 odst. 5 není způsobilý regulovat vztahy mezi orgány státu a dopravním podnikem. To, že ukládání závazků veřejné služby má nastoupit až v případě, že možnosti smluvní úpravy vztahů budou vyčerpány, lze pak volněji dovodit jak z odůvodnění nařízení Rady (EHS) č. 1893/91, tak ze systematického uspořádání článku 1 současného znění nařízení Rady (EHS) č. 1191/69.

Smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě je tak z důvodů shora uvedených smlouvou subordinační ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu. Zvláštní senát proto vyslovil, že rozhodnout ve věci přísluší správnímu orgánu, určenému ustanovením § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu.

Rozhoduje-li zvláštní senát o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení, zruší též rozhodnutí toho orgánu, který je k rozhodování příslušný, a který ovšem přesto vydal rozhodnutí, jímž popřel svou pravomoc rozhodovat o věci (§ 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb.). V projednávané věci však tento postup nebyl na místě, protože navrhovatel se ve svých usneseních ze dne 13. 4. 2006 a 30. 4. 2006, čj. ODK-535/2-2006 (s nimiž se následně ministr vnitra ztotožnil v rozhodnutí ze dne 1. 8. 2006, čj. VS-156/RK/3-2006), odmítl zabývat toliko otázkou výpovědi smlouvy o závazku veřejné služby.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Navrhovatel se proto po právní moci tohoto rozhodnutí bude zabývat návrhem dopravního podniku ve sporném řízení podle § 141 správního řádu.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. října 2008

JUDr. Karel Podolka
předseda zvláštního senátu