

Licence k provozování osobní autobusové přepravy a závazek veřejné služby

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 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). 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 nepřípustné 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.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 30 Cdo 5825/2017-285, ze dne 13.12.2019)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl ve věci žalobkyně CS TRANS s. r. o., se sídlem v P., zastoupené JUDr. R.K., advokátem se sídlem v P., proti žalované České republice - Ministerstvu dopravy, se sídlem v P., o zaplacení částky 11 866 988,60 Kč s příslušenstvím, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 30 C 68/2009, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2017, č. j. 29 Co 436/2016-227, tak, že dovolání se zamítá.

Z odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 26. 11. 2008 domáhala náhrady škody (ušlého zisku ve výši 11 866 988,60 Kč s příslušenstvím), která jí měla být způsobena nesprávným úředním postupem odboru dopravy Krajského úřadu Středočeského kraje při rozhodování o žádosti žalobkyně o udělení licence k provozování osobní autobusové přepravy na vybraných linkách.

2. Obvodní soud pro Prahu 1 jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 2. 6. 2016, č. j. 30 C 68/2009-165, rozhodl, že „základ projednávané věci je co do základu ve vztahu k nároku žalobkyně na ušlý zisk uplatněný ve výši 7 888 294,10 Kč“ s příslušenstvím za nemožnost provozování veřejné osobní dopravy na lince 310 112 Rakovník – Nové Strašecí – Praha a na lince 310 110 Rakovník – Nové Strašecí – Praha, opodstatněn (výrok I), zamítl žalobu do úroku prodlení z částky 7 888 294,10 Kč ročně od 12. 10. 2007 do 31. 12. 2007 ve výši 9,75 %, a dále od 1. 1. 2008 do 12. 4. 2008 ve výši 10,5 % (výrok II), zamítl žalobu do částky 3 972 694,50 Kč s příslušenstvím (výrok III) a rozhodl, že o výši nároku specifikovaném ve výroku I a nákladech řízení bude rozhodnuto v konečném rozhodnutí (výrok IV).

3. Městský soud v Praze jako soud odvolací rozsudkem ze dne 20. 4. 2017, č. j. 29 Co 436/2016-227, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku ad III (výrok I rozsudku odvolacího soudu), a ve výrocích ad I a IV rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (výrok II rozsudku odvolacího soudu). Výrok III rozsudku soudu prvního stupně se týkal náhrady ušlého zisku za provoz na linkách 310 181 Čistá – Jesenice – Podbořany, 310 115 Rakovník – Podbořany, 310 120 Senomaty – Rakovník, 310 130 Rakovník – Petrovice – Řeřichy, 310 121 Senomaty – Petrovice, 310 117 Rakovník – Česká – Kralovice, na jejichž provozování byly poskytovány dotace.

4. Soud prvního stupně vyšel z následujících skutkových zjištění. Žalobkyně dne 6. 12. 2005 požádala „o udělení (popř. převod) licencí a o uzavření smlouvy o závazku veřejné služby v rozsahu, v jakém jsou (popř. byly) provozovány J. V. – NEUTRANS, vč. příslušejících příspěvků.“ Dopisem ze dne 15. 12. 2005 Krajský úřad Středočeského kraje žalobkyni sdělil, že žádost o udělení licence nelze akceptovat, protože nemá náležitosti vyžadované zákonem. O nové žádosti ze dne 30. 12. 2005 rozhodl krajský úřad coby úřad dopravní rozhodnutími ze dne 17. 3. 2006, kterými žádost žalobkyně o udělení licence k provozování vnitrostátní veřejné linkové osobní dopravy zamítl s odůvodněním, že k předmětným linkám již byla v mezidobí uzavřena smlouva o závazku veřejné služby s jiným dopravcem, společností ANEXIA, s. r. o. Rozhodnutí však opřel o skutečnosti, které neměly oporu v provedeném dokazování, resp. ve správním spisu (existence uzavřené smlouvy o závazku veřejné služby s jiným dopravcem). K datu vydání zamítavých rozhodnutí nebyla na žádnou z předmětných linek uzavřena smlouva o závazku veřejné služby, na jejichž základě by byly některému dopravci poskytovány dotace vylučující udělení licencí bez omezení, a žalobkyně tak splňovala veškeré zákonné podmínky pro vydání licencí bez jakýchkoliv omezení. Smlouva o závazku veřejné služby ve vnitrostátní linkové osobní dopravě byla se společností ANEXIA, s. r. o., uzavřena až dne 11. 4. 2006. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 17. 3. 2006 byla proto k odvolání žalobkyně Ministerstvem dopravy zrušena a věc byla vrácena správnímu úřadu prvního stupně k dalšímu řízení. Avšak vzhledem k tomu, že v průběhu řízení již byla smlouva o závazku veřejné služby dne 11. 4. 2006 uzavřena, obdržela žalobkyně licenci s omezujícími podmínkami. Nesprávný úřední postup spatřovala žalobkyně ve skutečnosti, že odborem dopravy nebyly dodrženy lhůty dané zákonem č. [111/1994](#) Sb., o silniční dopravě, a byla vydána vadná, zamítavá rozhodnutí, založená na nepravdivých informacích, což způsobilo prodloužení řízení, neboť žalobkyně byla nucena podat odvolání. V mezidobí došlo k takové změně poměrů, že žalobkyně pozbyla možnost získat licence pro linkovou osobní přepravu bez omezení a důsledky původního vadného rozhodnutí již nemohly být napraveny. Žalobkyně uplatnila nárok na odškodnění vůči žalované dne 12. 10. 2007 s negativním výsledkem.

5. Předchozí právní posouzení důvodnosti nároku žalobkyně soudem prvního stupně i soudem odvolacím, který dospěl k závěru, že na straně krajského úřadu nešlo o nesprávný úřední postup, jestliže nebyly dodrženy zákonné lhůty k vydání rozhodnutí, neboť činnost správního orgánu v průběhu řízení našla svůj odraz v obsahu vydaného rozhodnutí, shledal Nejvyšší soud jako soud dovolací rozsudkem ze dne 3. 11. 2015, č. j. 30 Cdo 3099/2013-140, nesprávným. Dovolací soud v

uvedeném rozhodnutí zdůraznil, že výjimkou ze závěrů konstantní judikatury, podle níž odpovědnost za škodu z nesprávného postupu orgánu státu nezakládá úřední postup, který se následně projevil v obsahu rozhodnutí, představuje ustanovení § 13 odst. 1 věta druhá a třetí zákona č. 82/1998, o 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk“). Podle tohoto ustanovení je nesprávným úředním postupem porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, nebo ve lhůtě přiměřené. Soudy obou stupňů dovolací soud zavázal zabývat se otázkou, zda na straně krajského úřadu došlo k nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu § 13 odst. 1 OdpŠk, a v případě kladné odpovědi, zda je žalobkyní tvrzený ušlý zisk v příčinné souvislosti s tímto nesprávným úředním postupem.

6. Soud prvního stupně v rámci svého právního posouzení uzavřel, že předpoklad nesprávného úředního postupu v předmětné věci byl naplněn tím, že správní orgán porušil povinnost rozhodnout v zákonem stanovené lhůtě od zahájení řízení podáním žalobkyně ze dne 6. 12. 2005. Proto se dále zabýval tím, zda se tento nesprávný úřední postup dle § 13 odst. 1 OdpŠk projevil v majetkové sféře žalobkyně, tedy otázkou vzniku škody a příčinné souvislosti. Vyložil, že udělením licence nevzniká závazek veřejné služby, tedy že udělení licence je za splnění stanovených podmínek nárokovou záležitostí a uzavření smlouvy o závazku veřejné služby je dvoustranný smluvní vztah, který nemá žádná ze stran právo ani povinnost uzavřít. Z toho vyplývá také to, že správní orgán může od žadatele žádat, aby navržená linka byla vedena odlišně od žádosti dopravce (tedy s omezením), pakliže bude tuto linku podporovat z veřejných prostředků jinému dopravci. Samotná připravenost žalobkyně provozovat dopravu na všech linkách (ať s podporou či bez podpory) je ve vztahu k „povinnosti či možnosti“ uzavření smlouvy o závazku veřejné služby irelevantní. Mezi nesprávným úředním postupem žalované a žalobkyní tvrzenou škodou na linkách, které byly krajem dotovány z veřejných prostředků jinému dopravci, tak není podle soudu prvního stupně příčinná souvislost. Proto soud žalobu ve vztahu k linkám, které hodlala žalobkyně provozovat s podporou veřejných prostředků kraje, zamítl.

7. Odvolací soud vyšel plně ze skutkových zjištění soudu prvního stupně. V rámci právního posouzení odvolací soud uvedl, že soud prvního stupně správně posoudil podání žalobkyně ze dne 6. 12. 2005 jako žádost o udělení licence pro vnitrostátní linkovou osobní dopravu, konkrétně pro linky v ní označené, dosud provozované předchozím dopravcem za shodných podmínek. Jednalo se mj. o linky 310 181 Čistá - Jesenice - Podbořany, 310 115 Rakovník - Podbořany, 310 120 Senomaty - Rakovník, 310 130 Rakovník - Petrovice - Řeřichy, 310 121 Senomaty - Petrovice, 310 117 Rakovník - Čistá - Kralovice, na jejichž provozování byly poskytovány dotace (dále jen „linky dotované“). Odvolací soud uvedl, že v době, kdy byly licence pro tyto linky uděleny společnosti ANEXIA, s. r. o., na základě její žádosti ze dne 12. 12. 2005, nepochybně již existovaly žádosti žalobkyně o udělení licencí na dotované linky. Protože udělení licencí nebránily žádné okolnosti uvedené v § 12 odst. 2 zákona č. [111/1994](#) Sb., o silniční dopravě (dále jen „silniční zákon“), ve vztahu k žalobkyni se jednalo o nárokovou záležitost. Jestliže o žádosti žalobkyně nebylo rozhodnuto ve lhůtě zákonem stanovené, jedná se podle odvolacího soudu o nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 OdpŠk. Pokud se jedná o dotované linky, právní argumentaci žalobkyně týkající se toho, za jakých podmínek by s ní byla uzavřena smlouva o závazku veřejné služby zakládající nárok na poskytnutí dotace, odvolací soud nesdílí. Odvolací soud k tomu uvedl, že závazek veřejné služby vzniká na základě písemné smlouvy jako dvoustranného smluvního vztahu, nikoli udělením licence a úvahy žalobkyně jsou toliko hypotetické. V daném případě nelze z důvodu řady proměnných uzavřít, že by v případě udělení licence na dotované linky bylo součástí obvyklého běhu věcí uzavření smlouvy o závazku veřejné služby. Pokud tedy žalobkyně požadovala z titulu nesprávného úředního postupu tak, jak byl zjištěn, náhradu škody ve formě ušlého zisku, který by získala jako součást veřejné podpory (dotace) za dobu od 1. 4. 2006 do 10. 12. 2011, nejedná se podle odvolacího soudu o nárok

důvodný.

II. Dovolání a vyjádření k němu

8. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně v rozsahu výroku I dovoláním, ve kterém uplatnila následující dovolací důvody.

9. Odvolací soud podle žalobkyně nesprávně posoudil otázku příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem a ušlým ziskem. Názor odvolacího soudu spočívající v tom, že uzavření smlouvy o závazku veřejné služby mezi žalobkyní a Středočeským krajem bylo věcí nenárokovou, by při absenci konkrétních pravidel pro uzavírání uvedených smluv vedl k libovůli na straně krajů a v důsledku toho k pletichám a korupci při výběru dopravců. Odvolací soud neaplikoval § 17 odst. 1 zákona č. [129/2000](#) Sb., o krajích (dále jen „krajské zřízení“), který kraji ukládá povinnost využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly. Odvolací soud rovněž nezohlednil rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 24. 7. 2003, ve věci Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, Sb. rozh., s. I-7747, , ani čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (EHS) 1191/69 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „nařízení“).

10. Výše uvedený dovolací důvod pak žalobkyně shrnula do následujících otázek:

11. „V případě, že žalobkyně byla schopna plnit závazek veřejné služby spočívající v provozování autobusové linkové přepravy osob stejně kvalitně, resp. ještě lépe než ostatní zájemci a zároveň nabízela pro Středočeský kraj nejvýhodnější finanční podmínky pro poskytování veřejné podpory, tak zda lze takové okolnosti považovat za okolnosti vedoucí pravidelně k uzavření smlouvy o závazku veřejné služby se Středočeským krajem?“ Žalobkyně je přesvědčena, že takové okolnosti musejí pravidelně vést k tomu, že kraj uzavře s takovým zájemcem smlouvu o závazku veřejné služby, neboť musí postupovat v souladu s § 17 odst. 1 krajského zřízení, čl. 3 odst. 1 nařízení a rozhodnutím SDEU ze dne 24. 7. 2003, ve věci Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, Sb. rozh., s. I-7747,.

12. “V případě, že by při pravidelném běhu událostí k uzavření smlouvy o závazku veřejné služby mezi žalobkyní a Středočeským krajem došlo, pak zda-li tím, že nebyly včas uděleny licence na provoz na dotovaných linkách, by vznikla žalobkyni škoda ve formě ušlého zisku?”

13. “V případě, že by žalobkyni byly uděleny licence k provozu na dotovaných linkách a byla povinna zahájit provoz na dotovaných linkách, které byly zařazeny do základní dopravní obslužnosti i bez uzavřené smlouvy o závazku veřejné služby, tak zda-li by měla nárok na veřejnou podporu od Středočeského kraje?“ Žalobkyně je přesvědčena, že ano a nárok na veřejnou podporu by jí vznikl přímo na základě čl. 10 a 13 nařízení, ve spojení s § 19b silničního zákona.

14. Přípustnost dovolání u všech výše uvedených otázek žalobkyně dovozuje z toho, že podle ní nebyly dosud v rozhodovací praxi odvolacího soudu vyřešeny.

15. Žalobkyně dále namítá vady řízení spočívající v tom, že soudy vzhledem k jinému právnímu posouzení, než na jakém svůj nárok postavila žalobkyně, neprovedly důkazy, které žalobkyně navrhovala. Odvolací soud se měl rovněž dle názoru žalobkyně odchýlit od závěrů předchozího kasačního rozhodnutí Nejvyššího soudu v této věci, čímž měl rovněž řízení zatížit vadou mající za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

16. Žalovaná ve vyjádření k dovolání uvedla, že odvolací soud při svém rozhodování správně vycházel z aktuální přílehlavé judikatury, z níž mimo jiné vyplývá, že není pravdou, že by vlastníku licence

automaticky vznikl závazek veřejné služby, jak uvádí žalobkyně ve svém dovolání. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009-157, uvedl mimo jiné, že „podstatný obsah povinnosti zajištění dopravní obslužnosti v územním obvodu kraje (tedy hlavní povinnosti vyplývající ze smlouvy o závazku veřejné služby) je vymezen podmínkami uvedenými v licenci dopravce. To ovšem neznamená, že by závazek veřejné služby vznikl již na základě licence. Závazek veřejné služby a s tím spojená finanční spoluúčast kraje nejsou navázány na udělení licence“. Odvolací soud tak podle žalované zcela správně dovodil, že mezi tvrzeným ušlým ziskem žalobkyně a nesprávným úředním postupem Krajského úřadu Středočeského kraje spočívajícím v nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí o udělení licence není příčinná souvislost. K argumentaci žalobkyně ohledně postupu Krajského úřadu Středočeského kraje, kdy žalobkyně tomuto úřadu vytýká, že uzavírá smlouvy s dopravci až poté, co získají licenci, žalovaná uvádí, že toto tvrzení není ve vztahu k posuzované věci relevantní, neboť dle žalobních tvrzení měla žalobkyni vzniknout tvrzená škoda opožděným rozhodnutím o žádosti o udělení licence, což je řízení zcela odlišné od uzavírání smluv o závazku veřejné služby. K tomu žalovaná ještě dodala, že zajišťování dopravní obslužnosti kraje, resp. uzavírání smluv o závazku veřejné služby, spadá do samostatné působnosti kraje a za případnou škodu způsobenou při tomto postupu tak neodpovídá stát, nýbrž kraj podle § 19 a násl. OdpŠk.

III. Zastoupení, včasnost a náležitosti dovolání

17. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 (viz čl. II bod 7 zákona č. [404/2012](#) Sb. a čl. II bod 2 zákona č. [293/2013](#) Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

18. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 1 o. s. ř. a obsahovalo náležitosti vyžadované ustanovením § 241a odst. 2 o. s. ř. Nejvyšší soud se proto dále zabýval přípustností dovolání.

IV. Přípustnost dovolání

19. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

20. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

21. Na otázce uvedené v bodě 12 odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu ve smyslu § 237 o. s. ř. nestojí, neboť v řízení bylo prokázáno, že k uzavření smlouvy o závazku veřejné služby nedošlo. Žalobkyně tak svou dovolací námitku staví na vlastní konstrukci skutkového zjištění, což ji diskvalifikuje z možnosti založit přípustnost dovolání.

22. Otázka uvedená v bodě 11 odůvodnění rovněž nemůže přípustnost dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. založit, neboť při posouzení otázky vzniku ušlého zisku na straně žalobkyně a příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem krajského úřadu a tvrzeným ušlým ziskem se odvolací soud nijak neodchýlil od ustálené judikatury Nejvyššího soudu, pokud přihlédl k tomu, že dosažení zisku na straně žalobkyně vyžadovalo splnění další podmínky, a to uzavření smlouvy o závazku veřejné služby ze strany kraje, tj. nesprávný úřední postup nebyl sám o sobě bezprostřední příčinou ušlého zisku na straně žalobkyně. Jinak řečeno ani v případě udělení licence nelze považovat dosažení zisku

za součást obvyklého běhu věcí, má-li být k jeho realizaci uzavřena ještě uvedená smlouva (např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1501/2002). Odkaz žalobkyně na povinnosti kraje při správně vlastního majetku zde není relevantní, neboť případné pochybení v daném směru by zakládalo samostatnou skutkovou podstatu odpovědnosti (jak správně poukázala žalovaná), jež není předmětem tohoto řízení. Tedy v případě, kdy by k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo, žalobkyni byla udělena licence včas a kraj přesto s žalobkyní smlouvu o závazku veřejné služby neuzavřel, a to protiprávně, bylo by příčinou jejího ušlého pochybení na straně kraje spočívající v absenci uzavření smlouvy o závazku veřejné služby, nikoli to, zda žalobkyni byla či nebyla udělena licence. Konečně nelze po soudu v civilním řízení požadovat, aby jako předběžnou otázku řešil úvahu krajského úřadu spočívající v tom, zda by býval uzavřel smlouvu o závazku veřejné služby s žalobkyní nebo s jiným subjektem (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013, proti němuž směřující ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 3047/13).

23. Dovolání je však přípustné pro řešení otázky uvedené v bodě 13 odůvodnění, zda je poskytování veřejné podpory ve formě dotací přímým následkem udělení licence, neboť tato otázka dosud nebyla dovolacím soudem vyřešena.

V. Důvodnost dovolání a právní úvahy dovolacího soudu

24. Dovolání není důvodné.

25. Podle § 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě, ve znění do 30. 6. 2010, dopravní úřad neudělí licenci, jestliže přepravní potřeby v přepravním spojení, kde bude linka vedena, jsou zajištěny provozem jiné veřejné osobní dopravy, která je finančně podporována krajem.

26. Podle § 19b odst. 2 zákona o silniční dopravě prokazatelnou ztrátu vzniklou dopravci plněním závazků veřejné služby hradí kraj ze svého rozpočtu, jedná-li se o zajišťování dopravní obslužnosti veřejnou vnitrostátní linkovou dopravou nebo linkami veřejné městské linkové dopravy, které zabezpečují dopravu v rámci závazku veřejné služby mimo území města. Linka osobní dopravy je tedy finančně podporována krajem, pokud (1) zajišťuje dopravní obslužnost, která je definována v § 19a citovaného zákona mimo území města, (2) jedná se o linku vnitrostátní dopravy nebo linku veřejné městské dopravy a (3) dopravu zabezpečuje v rámci závazku veřejné služby. Podle § 19 odst. 3 závazek veřejné služby ve veřejné linkové dopravě vzniká na základě písemné smlouvy, kterou uzavírá kraj s dopravcem za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje.

27. Otázkou, zda udělení licence k provozování linky osobní dopravy znamená závazek k uzavření smlouvy a k poskytnutí veřejné podpory ve formě dotací, se zabýval již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009-157, kde uvedl: „Závazek veřejné služby tedy vzniká na základě písemné smlouvy. Stěžovateli nelze přisvědčit, že závazek veřejné služby vzniká již samotným udělením licence a zahájením provozu linky. Je pravdou, že ještě před uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby je povinností dopravce provozovat linku na základě podmínek uvedených v licenci. To ovšem neznamená, že by vlastníku licence automaticky vznikl závazek veřejné služby. Licence je individuálním správním aktem, povolením, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat linkovou osobní dopravu za podmínek specifikovaných v licenci. Vyhovění žádosti o licenci může být podmíněno tím, aby žadatel přijal závazek veřejné služby [srov. § 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě, podle kterého ‚[v]e veřejném zájmu na uspokojování přepravních potřeb může dopravní úřad ... vázat udělení licence ... na uzavření smlouvy o závazku veřejné služby (§ 19)‘]. Samotný zákon tedy odlišuje udělení licence a závazek veřejné služby. Žádost o licenci představuje svobodné rozhodnutí žadatele o licenci, který s vědomím podnikatelského rizika chce za podmínek stanovených v licenci provozovat linku osobní dopravy. Pokud pak stěžovatel uzavře s krajem smlouvu o závazku veřejné služby podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě, neznamená to,

že závazek veřejné služby se bude vztahovat na všechny licence udělené danému dopravci. Se samotným udělením licence tak není spojen vznik závazku veřejné služby a právo držitele licence na úhradu prokazatelné ztráty. Opačný závěr by znemožňoval po dobu trvání dříve udělené licence udělit licenci novou na stejnou linku osobní dopravy. Zákon o silniční dopravě ovšem kromě případu uvedeného v § 12 odst. 3 písm. a) souběžné provozování více linek stejnými nebo různými dopravci nevylučuje. ... Závazek veřejné služby a s tím spojená finanční spoluúčast kraje nejsou navázány na udělení licence. Závazek veřejné služby vzniká zásadně uzavřením smlouvy podle § 19 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Teprve uzavřením této smlouvy licence získá ve smyslu § 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě výhradní charakter a tento výhradní charakter má pouze po dobu platnosti smlouvy o závazku veřejné služby.“

28. To stejné dovodil Nejvyšší správní soud i ve vztahu ke smlouvě o závazku veřejné služby a nařízení, kdy v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, sp. zn. 1 As 19/2013-130, uvedl: „Nařízení č. 1191/69, jak už z jeho názvu vyplývá, reguluje pouze výše 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. 3. 2004 ve věci T-157/04, Danske, Recueil, s. II-00917). 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‘. ... ‚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. 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.“

29. Konečně ani z rozsudku SDEU ze dne 24. 7. 2003, ve věci Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, Sb. rozh., s. I-7747, nepochybně, že by již udělením samotné licence vznikl žalobkyni nárok na veřejnou podporu, jak tvrdí.

30. Nejvyšší soud nemá důvod se při posouzení otázky vzniku závazku veřejné služby na základě udělení licence odchýlit od závěrů Nejvyššího správního soudu výše vyslovených, které ostatně ani žalobkyně nezpochybnila, ačkoliv k tomu měla na základě výzvy ze strany Nejvyššího soudu možnost.

31. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že prostým udělením licence by žalobkyni nebyl býval vznikl závazek veřejné služby a v jeho důsledku nárok na poskytnutí veřejné podpory. Názor odvolacího soudu o absenci příčinné souvislosti mezi prodlením s udělením licence a ušlým ziskem v daných souvislostech je proto správný a dovolání není důvodné.

32. Vzhledem k přípustnosti dovolání Nejvyšší soud podle § 242 odst. 3 věty druhé o. s. ř. dále přezkoumal, zda řízení nebylo postiženo vadami uvedenými v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3 o. s. ř., respektive jinými vadami řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, a shledal, že řízení před soudy obou stupňů takovými jinými vadami řízení zatíženo nebylo.

33. Odvolací soud se nijak neodchýlil od závěrů kasačního rozhodnutí Nejvyššího soudu, které bylo v této věci vydáno, když se zabýval otázkou, zda mezi nesprávným úředním postupem krajského úřadu a žalobkyní tvrzeným ušlým ziskem je dán poměr příčiny a následku. Za vadu řízení nelze označit ani to, že soudy neprovedly dokazování důkazními prostředky, které žalobkyně k důkazu označila, jestliže s ohledem na jejich právní posouzení bylo provedení daných důkazů zjevně nadbytečné.

VI. Závěr

34. Nejvyšší soud z výše uvedených důvodů dovolání žalobkyně podle ustanovení § 243d písm. a) o. s. ř. zamítl.

© EPRAVO.CZ – Sbíрка zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Procesní společenství účastníků](#)
- [Pracovní poměr](#)
- [Pracovní poměr](#)
- [Odpovědnost za škodu](#)

- [Konkurs \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Mzda \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Oddlužení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Význam řízení](#)
- [Vzájemné plnění \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Věcná příslušnost](#)