

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.08.2008, sp. zn. 33 Odo 926/2006, ECLI:CZ:NS:2008:33.ODO.926.2006.1

Číslo: 50/2009

Právní věta: K projednání a rozhodnutí sporů z právních vztahů vzniklých rozhodnutím dopravního úřadu podle § 19 odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb. ve znění účinném do 31. 3. 1998, o závazku veřejné služby, není dána pravomoc soudů.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 29.08.2008

Spisová značka: 33 Odo 926/2006

Číslo rozhodnutí: 50

Číslo sešitu: 5

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Pravomoc soudu

Předpisy: § 19 odst. 3 předpisu č. 111/1994Sb. ve znění do 31.3.1998

§ 7 odst. 1 předpisu č. 99/1963Sb.

§ 7 odst. 3 předpisu č. 99/1963Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Žalobou se právní předchůdkyně žalobkyně Č., a. s., domáhala vůči České republice - Okresnímu úřadu K. V. zaplacení částky 1 146 089 Kč s blíže specifikovaným příslušenstvím. Na základě rozhodnutí o závazku veřejné služby ve veřejném zájmu vydaného Okresním úřadem v K. V. - referátem dopravy a silničního hospodářství dne 19. 12. 1996, zajistila v rozsahu platného jízdního řádu na vyjmenovaných dopravních linkách v určeném období provoz svými dopravními prostředky. V souladu s § 19 odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, uplatnila u Okresního úřadu v K. V. požadavek na zaplacení prokazatelně vzniklé ztráty v rozsahu částky 2 833 162 Kč, ze které jí tento orgán dosud zaplatil jen 1 687 073 Kč.

V pořadí třetím ve věci vydaným rozsudkem ze dne 11. 2. 2005 O k r e s n í s o u d v Karlových Varech uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni částku 1 145 843,30 Kč s 20% úrokem z prodlení z částky 2 833 162 Kč od 1. 7. 1997 do 23. 7. 1997 a s 20% úrokem z prodlení z částky 1 333 162 Kč od 24. 7. 1997 do 23. 9. 1997 a s 20% úrokem z prodlení z částky 1 145 843,30 Kč od 24. 7. 1997 do zaplacení, a rozhodl o nákladech řízení účastníků a státu. Vyšel ze zjištění, že rozhodnutím Okresního úřadu v K. V. ze dne 19. 12. 1996, o závazku veřejné služby ve veřejném zájmu, bylo právní předchůdkyni žalobkyně uloženo zajistit provoz na vyjmenovaných linkách podle platného jízdního řádu pro rok 1996 a 1997. Prokazatelně vzniklou ztrátu z tohoto provozu vyúčtovala právní předchůdkyně žalobkyně částkou 2 833 162 Kč, ze které ji žalovaná uhradila jen 1 687 073 Kč,

ačkoliv prokazatelná ztráta podle závěrů znaleckých posudků činí 2 833 162 Kč.

K r a j s k ý s o u d v Plzni k odvolání žalované změnil rozsudkem ze dne 22. 12. 2005 rozsudek soudu prvního stupně tak, že žalobu o zaplacení částky 1 145 843,30 Kč s 20% úrokem z prodlení od 7. 6. 1997 do zaplacení zamítl (výrok I.), zavázal žalovanou zaplatit žalobkyni 20% úrok z prodlení z částky 1 687 319 Kč od 7. 6. 1997 do 23. 7. 1997 a 20% úrok z prodlení z částky 187 319 Kč od 24. 7. 1997 do 23. 9. 1997 (výrok II.) a rozhodl o nákladech řízení před soudy obou stupňů (výroky III., IV. a V.). Poté, co se nejprve vypořádal s otázkou pasivní legitimace, dovodil, že nelze vycházet ze zpracovaných znaleckých posudků v důsledku pochybností o správnosti výpočtu prokazatelné ztráty. Jelikož již neexistují potřebné doklady prvotní evidence za sporné období, neunesla žalobkyně důkazní břemeno o výši prokazatelné ztráty a žalobě nelze proto vyhovět.

V dovolání, jehož přípustnost dovozuje z § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., žalobkyně (dále jen „dovolatelka“) obsahově (§ 41 odst. 2 o. s. ř.) namítá, že odvolací soud podle § 213 o. s. ř. nezopakoval důkaz znaleckými posudky a řízení tak zatížil vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Naplnění dovolacího důvodu podle § 214a odst. 1 písm. b) o. s. ř., tedy že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci, shledává v nesprávném výkladu § 19 odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb., ve znění zákona č. 38/1995 Sb., v otázce způsobu doložení a výpočtu prokazatelné ztráty. S tímto odůvodněním navrhla rozsudek odvolacího soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

N e j v y š š í s o u d zrušil rozhodnutí soudů obou stupňů a řízení zastavil.

Z o d ů v o d n ě n í :

Podle článku II bodu 3. zákona č. 59/2005 Sb., obsahujícího přechodná ustanovení k novele občanského soudního řádu provedené tímto zákonem, dovolání proti rozhodnutím odvolacího soudu vydaným přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. před 1. 4. 2005) nebo vydaným po řízení provedeném podle dosavadních právních předpisů se projednají a rozhodnou podle dosavadních právních předpisů. S ohledem na to, že odvolací soud v řízení o odvolání proti rozsudku soudu prvního stupně postupoval podle procesních předpisů účinných před 1. 4. 2005 (článek II bod 2. zákona č. 59/2005 Sb.), bylo i v řízení o dovolání postupováno podle občanského soudního řádu ve znění před novelou provedenou uvedeným zákonem (dále opět jen „o. s. ř.“).

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání, které je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., bylo podáno včas k tomu oprávněnou osobou (žalobkyní), a že jsou splněny i podmínky uvedené v § 241 odst. 1 a 4 o. s. ř., přezkoumal napadený rozsudek podle § 242 odst. 1 a 3 o. s. ř. a dospěl k závěru, že je opodstatněné, i když z jiného než namítaného důvodu.

Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. rozhodnutí odvolacího soudu lze přezkoumat jen z důvodů uplatněných v dovolání. Je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3 o. s. ř., jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, i když nebyly v dovolání uplatněny. Ačkoliv žalobkyně nenamítala existenci některé z uvedených vad, dovolací soud nemohl přehlédnout, že řízení trpí zmatečností podle § 229 odst. 1 písm. a) o. s. ř.

Podle § 229 odst. 1 písm. a) o. s. ř. žalobou pro zmatečnost účastník může napadnout pravomocné rozhodnutí soudu prvního stupně nebo odvolacího soudu, kterým bylo řízení skončeno, jestliže bylo rozhodnuto o věci, která nenáleží do pravomoci soudů.

Odvolací soud založil své rozhodnutí implicitně na závěru, že vztah mezi žalobkyní a žalovanou je sporem vyplývajícím z občanskoprávního vztahu, o němž přísluší rozhodovat soudům v občanském

soudním řízení. S tímto právním názorem se dovolací soud neztotožňuje.

Podle rozhodnutí Okresního úřadu K. V. – referátu dopravy a silničního hospodářství ze dne 19. 12. 1996, o závazku veřejné služby ve veřejném zájmu, byl právnímu předchůdci žalobkyně jako dopravci podle § 5 zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, a § 2 odst. 8 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, uloženo závazek veřejné služby podle § 19 odst. 1 a 3 zákona č. 111/1994 Sb., zajistit ve vymezených časových obdobích provoz na vyjmenovaných linkách veřejné linkové dopravy podle jízdního řádu pro období let 1996 -1997. Prokazatelnou ztrátu ve smyslu § 19 odst. 4 citovaného zákona měl doložit do 10. 2. 1997; zároveň mu bylo uloženo, jaké doklady k prokázání této ztráty musí předložit. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že dne 12. 12. 1996 byl předložen návrh smlouvy podle § 19 odst. 2 citovaného zákona, který odmítla právní předchůdkyně žalobkyně přijmout. Tím byly vytvořeny předpoklady pro vážné narušení dopravní obslužnosti celé řady lokalit v územně správním obvodu Okresu K. V.

Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a z obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Spory a jiné právní věci uvedené v odstavci 1, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují za podmínek uvedených v části páté tohoto zákona (§ 7 odst. 2 o. s. ř.). Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon (§ 7 odst. 3 o. s. ř.).

Při úvaze o povaze konkrétního právního vztahu mezi účastníky je třeba vycházet z obsahu tohoto vztahu a ze vzájemného postavení jeho účastníků. V občanskoprávních vztazích nemá svůj základ plnění poskytnuté mezi účastníky v rámci jejich existujícího právního vztahu, který není vztahem občanskoprávním. Občanskoprávní vztahy jako obecné soukromoprávní vztahy definuje občanský zákoník v ustanovení § 1 obč. zák. jako majetkové vztahy fyzických a právnických osob, majetkové vztahy mezi těmito osobami a státem (§ 1 odst. 2 obč. zák.). Charakteristickým znakem občanskoprávních vztahů je především to, že jejich subjekty ve vzájemném vztahu mají rovné postavení, tedy že jeden z účastníků tohoto vztahu nemůže svým jednostranným úkonem či rozhodnutím založit povinnost druhého účastníka vztahu a v rámci tohoto vztahu nemůže autoritativně vynucovat splnění povinností druhého subjektu. Naproti tomu veřejnoprávní vztahy jsou založeny na právně nerovném postavení jejich subjektů, kdy orgány veřejné moci rozhodují o právech a povinnostech subjektů mocensky – autoritativně a kdy rozhodnutí těchto orgánů nejsou závislá na vůli subjektů (srovnej Jehlička/Švestka/Škárová a kolektiv, Občanský zákoník, komentář, C. H. Beck, 9. vydání 2004, str. 19 – 20, a rozhodnutí Ústavního soudu České republiky např. usnesení dne 23. 6. 1995, sp. zn. [II. ÚS 86/95](#), svazek 3, č. 15, náleží ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. [I. ÚS 41/98](#), svazek 12, č. 147, náleží ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. [I. ÚS 229/98](#), svazek 12, č. 138, či usnesení ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. [II. ÚS 75/93](#), svazek 2, č. 3, všechna publikovaná ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky). Právním předpisem, který upravuje závazky veřejné služby v linkové osobní dopravě je zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Podle § 19 odst. 1 citovaného zákona, ve znění účinném k 19. 12. 1996, závazky veřejné služby se pro účely tohoto zákona rozumí závazky provozní, přepravní a tarifní v linkové osobní dopravě ve prospěch státu nebo samosprávné územní jednotky, které je dopravce v linkové osobní dopravě povinen přijmout a které by jinak ve svém obchodním zájmu nepřijal nebo by je přijal pouze zčásti. Podle odst. 2 citovaného ustanovení závazek veřejné služby v linkové osobní dopravě vzniká na základě písemné smlouvy uzavřené mezi dopravním úřadem, obcí, nebo, jedná-li se o mezinárodní linkovou osobní dopravu, Ministerstvem dopravy a dopravcem. Podle odst. 3 citovaného ustanovení v případě naléhavé potřeby ve veřejném zájmu může závazek veřejné služby vzniknout na základě rozhodnutí dopravního úřadu, nebo, jedná-li se o mezinárodní linkovou osobní dopravu, Ministerstva dopravy ještě před uzavřením písemné smlouvy o závazku veřejné služby podle odstavce 2. Toto rozhodnutí

může být vydáno pouze na dobu určitou, maximálně na dobu šesti měsíců. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Příslušným k rozhodování je dopravní úřad, který rozhoduje o udělení licence. Podle odst. 4 citovaného ustanovení dopravní úřad, obec nebo Ministerstvo dopravy jsou povinny nahradit dopravci, který plní závazek veřejné služby, prokazatelnou ztrátu vzniklou v důsledku plnění tohoto závazku. Tato ztráta se hradí z rozpočtu příslušných okresních úřadů, obcí nebo Ministerstva dopravy.

Z uvedeného je zřejmé, že právní vztah založený rozhodnutím dopravního úřadu podle § 19 odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb. v citovaném znění o závazku veřejné služby je vztahem subordinačním, v němž jeho subjekty nemají rovné postavení; správní orgán autoritativním rozhodnutím jednostranně ukládá a může vymáhat povinnosti dopravce při zajištění závazku veřejné služby, přičemž je zároveň povinen rozhodovat o výši prokazatelné ztráty. V posuzovaném případě tedy nejde o spor vyplývající z občanskoprávního vztahu účastníků. Pravomoc soudu rozhodovat ve věcech závazků veřejné služby podle citovaného ustanovení nevyplývá z § 7 odst. 1 o. s. ř. a není založena ani zákonem ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř.; rozhodovat o zaplacení prokazatelné ztráty měl ve sporném období Okresní úřad K. V. (§ 2 odst. 8, § 19 odst. 4 a § 39 zákona č. 111/1994 Sb.). K otázce charakteru právního vztahu mezi dopravcem a správním úřadem při zajišťování závazku veřejné služby podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb. se vyjádřil již zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. v usnesení ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, podle něhož příslušným vydat rozhodnutí ve věci sporu ze smlouvy o závazku veřejné služby je správní orgán. Ve věci sporu o pravomoc mezi Ministerstvem vnitra a Krajským soudem v Ústí nad Labem uzavřel, že smlouva o závazku veřejné služby podle § 19 zákona o silniční dopravě je veřejnoprávní smlouvou - dvoustranným právním úkonem, jenž ve smyslu § 159 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, a je zároveň smlouvou subordinační podle § 161 správního řádu. Současně dodal, že úhrada prokazatelné ztráty či prokázaných nákladů bývá přímým důsledkem výkonu vrchnostenské pravomoci ze strany jejích nositelů. 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. Není důvod závěry citovaného rozhodnutí zvláštního senátu nevztáhnout i na závazek veřejné služby založený rozhodnutím dopravního úřadu podle § 19 odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2000.

Lze tak uzavřít, že odvolací soud (stejně jako před ním soud prvního stupně) rozhodl o věci, která nenáleží do pravomoci soudů. Tím je řízení zatíženo zmatečností uvedenou v § 229 odst. 1 písm. a) o. s. ř., pro kterou nemůže napadené rozhodnutí obstát. Dovolací soud proto zrušil rozhodnutí soudů obou stupňů, současně rozhodl o zastavení řízení a postoupení věci Krajskému úřadu Karlovarského kraje [čl. XCI bod 1. a bod 11. zákona č. 320/200Sb., § 29 a § 67 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb. a čl. 1. bod 5. ústavního zákona č. 347/1997 Sb.], tj. dopravnímu úřadu, do jehož pravomoci věc náleží (§ 243c o. s. ř. ve spojení s § 103 o. s. ř. a § 104 odst. 1 o. s. ř. a § 243b odst. 4 o. s. ř.); právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány.