



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v věci žalobce: **F. H.**, zastoupen JUDr. Vladimírem Kyselákem, advokátem, se sídlem Příbram, Zahradnická 140, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábrž. Ludvíka Svobody 12/1222, za účasti: **S. A., s. r. o.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2005, č. j. 8 Ca 54/2005 – 49,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 10. 2004, č. j. 210/2004-110-SDOS/10, bylo podle čl. 7 nařízení Rady (EHS) č. 684/1992, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy, uděleno dopravci S. A., s. r. o. povolení k provozování mezinárodní linkové dopravy: 000 539 P.(CZ) – K.(SK), která bude provozována jako linková doprava mezi členskými státy Společenství se zastávkami pro nástup a výstup cestujících podle přiloženého schváleného jízdního řádu.

Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce včas žalobu, ve které namítl, že nebyl žalovaným vzat jako účastník řízení shora uvedeného řízení ve smyslu § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, čímž byl vážně zkrácen na svých právech. Toto právo dovozoval ze znění ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. b),

d) a e) nařízení Rady (EHS) č. 684/1992 ze dne 16. března 1992, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98 ze dne 11. 12. 1998, o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 8. 2005, č. j. 8 Ca 54/2005 - 49, žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“), odmítl. Podle názoru městského soudu z ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. b), d) a e) nařízení Rady (EHS) č. 684/1992, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, nelze vyvodit závěr, že by účastníkem licenčního řízení mohla být kromě žadatele o vydání povolení ještě třetí osoba. Z poslední věty čl. 7 odst. 4 písm. f) nařízení Rady (ES) č. 11/98, v níž se uvádí, že skutečnost, že dopravce nabízí nižší ceny než jiní silniční dopravci nebo že je dotýčný spoj již provozován jinými silničními dopravci, neopravňuje sama o sobě k zamítnutí žádosti, městský soud dovodil, že provozování mezinárodní osobní dopravy autokary nebo autobusy nemá být monopolizováno, že má být vytvořen prostor pro zachování hospodářské soutěže. Městský soud tak dospěl k závěru, že žalobce není účastníkem řízení podle § 14 odst. 1 ani odst. 2 správního řádu, protože žádný právní předpis, který by mu účastenství ve správní řízení tohoto druhu přiznával, neexistuje. Žaloba byla tudíž podána osobou zjevně neoprávněnou, a jako taková musela být soudem odmítnuta.

Usnesení městského soudu napadl žalobce (dále též jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, a to z důvodu uvedených v ustanovení § 102 a 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Stěžovatel poukázal na to, že v průběhu řízení před Městským soudem v Praze podal návrh na vydání předběžného opatření, který byl zamítnut. To ve svém důsledku znamená, že soud shledal tento návrh přípustným a tudíž připustil stěžovatele za účastníka řízení. Stěžovatel proto nerozumí tomu, proč soud tak náhle a poněkud zmateně změnil svůj názor a žalobu odmítl s tím, že stěžovatel není účastníkem řízení a žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou. V souvislosti s posuzovanou věcí stěžovatel dále uvedl, že v obdobném případě vedeném u Ministerstva dopravy, kdy podal opravný prostředek proti rozhodnutí tohoto ministerstva o udělení povolení k provozování mezinárodní autobusové linky P. – K. dopravci N. L., s. r. o., bylo se stěžovatelem počítáno jako s účastníkem řízení. V totožném případě, tj. u povolení pro S. A., s. r. o., stěžovatel jako účastník řízení připuštěn nebyl. Stěžovatel se proto domáhá toho, aby měl v posledně uvedeném řízení postavení účastníka řízení, neboť jeho právem chráněné zájmy jsou shora uvedeným rozhodnutím dotčeny. Rozhodně nesouhlasí s myšlenkou Městského soudu v Praze, že z nařízení Rady (ES) č. 11/98 nelze vyvodit závěr, že by stěžovatel byl účastníkem řízení, neboť dané nařízení na tuto otázku jednoznačnou odpověď nikde nedává. Stěžovatel proto žádá, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti k námitce o změně postoje městského soudu v chápání stěžovatelova účastenství ve správním řízení, jež mělo najít reflexi i v stěžovatelově aktivní legitimitě k podání žaloby, žalovaný uvedl, že otázka účastenství stěžovatele ve správním řízení o udělení povolení na linku P. – K. byla předmětem vlastní žaloby, a je tedy logické, že se soud při posuzování odůvodněnosti návrhu na předběžné opatření nezabýval otázkou, která je meritem vlastního řízení. Pokud by městský soud při rozhodování o předběžném opatření vyslovil, že navrhovatel není účastníkem řízení, předjímal by rozhodnutí o vlastní žalobě. Žalovaný dále připustil, že v řízení o povolení pro dopravce N. L., s. r. o. přiznal stěžovateli práva účastníka řízení, ačkoliv ze správního řádu ani jiných předpisů není toto jejich postavení zřejmé. Jelikož interpretace ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (ES) 684/92 není jednoznačná, postupuje žalovaný způsobem, který přiznává

fyzickým a právnickým osobám více procesních práv, ačkoliv otázka účastenství dopravců provozujících souběžnou linku je velmi sporná. Žalovaný k této otázce doplnil, že v řízení o povolení pro dopravce S. A., s. r. o. bylo jako podkladu pro rozhodnutí využito převážně spisového materiálu, který žalovaný měl z předchozích správních řízení k dispozici. Jelikož se tak jednalo o skutečnosti žalovanému známé z jeho úřední činnosti, nebylo třeba ve smyslu § 34 odst. 6 správního řádu provádět rozsáhlé dokazování. I v případě, že by se stěžovatelem bylo jednáno jako s účastníkem řízení, nemohlo by to mít na rozhodnutí ve věci žádný vliv. Žalovaný v závěru svého vyjádření upozornil na nesoulad v označení rozhodnutí Městského soudu v Praze, když stěžovatel v kasační stížnosti napadá usnesení Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 54/2005 - 42, ačkoliv věcně se jedná o usnesení č. j. 8 Ca 54/2005 - 49. Vzhledem k uvedenému žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost, pokud jde o důvody, které vedly Městský soud v Praze k odmítnutí návrhu, je důvodná, nikoli však ve vztahu k výroku samotnému, jímž byla žaloba odmítnuta.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Z povahy věci, kdy Městský soud v Praze vydal rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby), vyplývá, že v úvahu přichází jen poslední z kasačních důvodů, tj. tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaný v průběhu řízení o vydání povolení k provozování mezinárodní autobusové linky P. (CZ) – K. (SK) pro autodopravce S. A. s. r. o. vyzval stěžovatele, s odkazem na nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, k uplatnění námitek vůči souhlasu žalovaného s navrhovaným vydáním povolení. Stěžovatel zareagoval zasláním stanoviska, ve kterém sdělil, že s vydáním povolení nesouhlasí, neboť by tím došlo k bezprostřednímu ohrožení nejen jeho společnosti, ale i existenci ostatních provozovatelů dané mezinárodní autobusové linky. Dne 20. 10. 2004, pod č. j. 210/2004-110-SDOS/10, vydal žalovaný rozhodnutí o udělení povolení dopravci S. A., s. r. o. k provozování mezinárodní linkové dopravy: P. (CZ) – K. (SK). V odůvodnění rozhodnutí bylo poukázáno mimo jiné na to, že žádost S. A., s. r. o.

byla předložena k vyjádření i vybraným dopravcům, mezi nimiž se nacházel i stěžovatel, kteří provozují mezinárodní autobusovou linku P. (CZ) – K. (SK). Dopravci ve svých vyjádřeních vyslovili negativní názor na povolení další linky, nicméně jimi předložené podklady nebyly uznány na dostačující k tomu, aby byl naplněn čl. 7 odst. 4 body d) a e) nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98. Rozhodnutí obsahuje poučení, že proti němu lze podat rozklad do 15 dnů od jeho doručení k Ministerstvu dopravy se sídlem v Praze 1, nábreží Ludvíka Svobody 12/22. Na originále rozhodnutí je připojena poznámka, že rozhodnutí spolu s šesti výtisky povolení EU byly předány dne 27. 10. 2004 ing. R. V. (zástupci žadatele), který se vzdal práva odvolání. Ze spisu není patrné, zda stejnopis rozhodnutí byl dán alespoň na vědomí stěžovateli, neboť přípis žalovaného, v němž se zmiňuje, že zasílá stěžovateli na vědomí rozhodnutí o udělení povolení S. A., s. r. o., ze dne 26. 10. 2004 nebyl zřejmě odeslán, alespoň o tom není ve spise žádný záznam či doklad. Nicméně dne 10. 11. 2004 obdržel žalovaný podnět stěžovatele k přezkoumání citovaného povolení mimo odvolací řízení. V tomto podnětu se stěžovatel domáhal zrušení povolení pro jeho nezákonnost, neboť se stěžovatelem, jakož i s ostatními autodopravci, jimž byla žalovaným zaslána výzva k uplatnění námitek, nebylo zacházeno jako s účastníky řízení. Procesně relevantní reakcí žalovaného na obdržený podnět byl až přípis ze dne 31. 1. 2005, č. j. 55/2004-510-RK/3, ze kterého vyplynulo, že při vydání povolení bylo v řízení postupováno v souladu se zákonem, rozhodnutí je věcně správné a tudíž v dané věci nebyly shledány důvody pro zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Stěžovatel následně dne 14. 2. 2005 podal proti povolení ze dne 20. 10. 2004, č. j. 210/2004-110-SDOS/10, žalobu.

Stěžovatel se především domáhá toho, že měl být žalovaným v průběhu řízení o udělení povolení k provozování mezinárodní autobusové linky P. (CZ) – K. (SK) pro autodopravce S. A., s. r. o. přibrán jako účastník řízení, neboť to vyplývá z nařízení Rady (ES) č. 11/98.

Uplatňovaná právní úprava, tj. nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, právně zachycuje převzetí regulace mezistátní autobusové dopravy Evropským společenstvím. Nařízení předpokládá neomezované udělování licencí na provoz autobusových linek příslušným úřadem státu výjezdu, ledaže jsou určité důvody pro jeho neudělení. Případem, který zohledňuje skutečnost, že na mezistátní autobusové lince je doprava zajišťována již jinými autodopravci, kteří mohou být vstupem nového subjektu ohroženi, je čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, z kterého vyplývá, že povolení nebude vydáno, je-li prokázáno, že by dotyčná doprava bezprostředně ohrozila existenci již povolené linkové dopravy, s výjimkou případů, kdy dotyčnou linkovou dopravu provozuje pouze jediný dopravce nebo jediná skupina dopravců. Podle čl. 7 odst. 4 písm. f) poslední věta však skutečnost, že dopravce nabízí nižší ceny než jiní silniční dopravci nebo že je dotyčný spoj již provozován jinými silničními dopravci, neopravňuje sama o sobě k zamítnutí žádosti.

Současné znění nařízení jednoznačně předpokládá, že příslušný úřad členského státu povolení neudělí v případě zjištění existenčního ohrožení pro současné dopravce. Nemá tedy – oproti znění původnímu, tj. před vydáním nařízení Rady (ES) č. 11/98 [čl. 7 odst. 4 písm. b), i), „lze zamítnout“] – prostor pro správní uvážení. Z článkového znění aktuální verze nařízení lze tedy dovozovat povinnost úřadu zjistit dopady na stávající provozovatele.

Současné znění čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92 v sobě obsahuje neurčitý právní pojem. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „bezprostředním ohrožením existence již povolené linkové dopravy“, nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborné posouzení v každém jednotlivém případě. Citovaný článek zde vytváří prostor aplikujícím orgánům jednotlivých členských států, aby zhodnotily, zda udělení povolení novému autodopravci bude znamenat ohrožení jiných dopravců patřící do rozsahu neurčitého právního pojmu, či nikoli. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení.

Je nepochybné, že nezbytností k případné výjimce podle čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, je zjištění relevantních informací, které by umožnily aplikujícímu orgánu vyhodnotit, zda získané podklady prokazují ono „bezprostřední ohrožení existence“. Tento požadavek ostatně žalovaný přinejmenším hodlal naplnit, jestliže stěžovatele v prvostupňovém správním řízení vyzval k vyjádření. Je však otázka, a nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, na ni nedává jednoznačnou odpověď, zda je uvedená právní úprava evropským zákonodárcem vytvořená pouze ve prospěch veřejnosti jako celku anebo zda zakládá konkrétní práva stávajícím dopravcům. Pokud platí druhé, pak má stávající dopravce bezpochyby nárok na účastenství ve správním řízení a přezkum správního rozhodnutí soudem členského státu. Pro tento závěr svědčí zejména to, že si lze jen stěží představit, že řádné vyšetření poměrů je možné bez součinnosti dosavadních provozovatelů téže autobusové linky, přičemž v případě chybného posouzení rozhodných skutečností by takový autodopravce neměl reálnou možnost se proti vydanému povolení novému autodopravci bránit, což by v konečném důsledku znamenalo porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že povaha účastenství stěžovatele v řízení o vydání povolení k provozování mezinárodní autobusové linky P. (CZ) – K. (SK) pro autodopravce S. A., s. r. o. tak odpovídá tzv. druhé definici účastníka řízení vyplývající z § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), podle kterého „účastníkem řízení je i ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny“.

Městský soud v Praze správně připomněl, že Česká republika se těší vůči předpisům evropského práva procesní autonomii. Ostatně závěr učiněný Nejvyšším správním soudem není s touto tezí v rozporu, bylo-li dané autonomie využito jako prostředku k řádnému a soustavnému uplatňování práva ES.

Za nepřípadnou naopak je třeba považovat poznámku městského soudu, že provozování mezinárodní osobní dopravy autokary nebo autobusy nemá být monopolizováno, že má být vytvořen prostor pro zachování hospodářské soutěže. Předem je třeba vytknout, že v dané věci nejsou soudy jednající a rozhodující ve správním soudnictví povolány posuzovat dopad nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, na hospodářskou soutěž Evropského společenství či jednotlivých členských států. Nicméně již samotné shora citované ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. d) v sobě upravuje pojistku proti monopolizaci autobusové dopravy na konkrétní lince, když vylučuje svoji aplikaci v okamžiku, kdy „dotyčnou linkovou dopravu provozuje pouze jediný dopravce nebo jediná skupina dopravců“. Vzhledem k tomu, že nařízením Rady (ES) č. 11/98 došlo,

v případě zjištění skutečností bezprostředně ohrožujících existenci již povolené linkové dopravy, k odstranění možnosti povolení nevydat, jak popsáno výše, lze vyvozovat, že zde právo ES jednoznačně před soutěží – kterou jinak uvedená právní úprava podporuje – upřednostňuje stabilitu. Důvodem takové úpravy je patrně zkušenost států, že v dopravě dochází při nekontrolované soutěži k eliminaci konkurence dumpingovými cenami. Výsledkem je dopravce s dominantním postavením, kterého může zneužít. Částečně řízená soutěž se proto považuje za vhodnější.

Dovodil-li Nejvyšší správní soud, že se stěžovatelem mělo být zacházeno jako s účastníkem řízení, bylo třeba uvážit, jaký vliv tato skutečnost měla na stěžovatelovu možnost domáhat se soudní ochrany. S ohledem na ustanovení § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. lze za přípustnou považovat žalobu jen za podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon. To zákonitě platí i pro případ, že byl účastník správního řízení opomenut a nebylo mu doručeno příslušné rozhodnutí, jak tomu bylo v tomto případě a jak na to stěžovatel v průběhu soudního řízení upozorňoval. V této souvislosti je třeba poznamenat, že i tehdy platný správní řád byl standardně vykládán tak, že při „odnětí“ možnosti účastnit se řízení, vyústujícím v nedoručení rozhodnutí ve věci, lze nadále nápravu stále zjednat použitím řádného opravného prostředku. Lhůtu pro podání odvolání přitom nelze nijak omezit, neboť v případě nedoručeného, a tudíž nepravomocného správního rozhodnutí, lhůta pro podání odvolání (v daném případě rozkladu) ani nezačala běžet (srov. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád, komentář, C. H. Beck Praha 1999, poznámky k §§ 14, 52 a 62; Ondruš, R. a kolektiv: Správní řád, komentář, Linde Praha, a. s., Praha 2003, poznámky k § 52). Nejvyšší správní soud v této věci poukazuje i na svoji judikaturu, kdy totožný právní názor zaujal např. ve svém rozsudku ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 - 77.

Pro úplnost nutno dodat ke stěžovatelově domněnce, že z rozhodnutí Městského soudu v Praze o předběžném opatření lze dovodit jeho původní názor, že stěžovatel byl aktivně legitimován k podání žaloby, Nejvyšší správní soud podotýká, že podle § 38 odst. 1 s. ř. s. je možnost rozhodnout o předběžném opatření vázána na samotné podání návrhu, nikoli na to, že se jedná o návrh perfektní a věcně přezkoumatelný. Rozhodování o předběžném opatření tak v žádném případě nemohlo indikovat názor městského soudu o tom, že stěžovatele v době rozhodování o předběžném opatření považoval za účastníka správního řízení, a tudíž aktivně legitimovaného k podání žaloby. Z této skutečnosti nelze tudíž ve prospěch stěžovatele v daném řízení ničeho příznivého vyvodit.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že jakkoli dospěl ke zcela odlišnému posouzení věci, než k jakému dospěl Městský soud v Praze, nebyly dány procesní podmínky pro zrušení napadeného usnesení. I kdyby věc byla posouzena v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, musela by být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Způsob rozhodnutí by tedy byl totožný. Odlišné by bylo pouze odůvodnění, které by směřovalo k tomu, že žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.

V návaznosti na uvedené tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že není dán důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušit, neboť zdejší soud neshledal napadené rozhodnutí o odmítnutí návrhu nezákonným.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřisluší a žalovanému

v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. prosince 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu