



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobkyně: **Dopravní společnost Zlín-Otrokovice s.r.o.**
sídlem Podvesná XVII/3833, Zlín
zastoupena advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2018, č. j. 19/2016-190-STSP/21

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „dopravní úřad“), usnesením ze dne 21. 3. 2016, č. j. KUZL 20464/2016, rozhodl, že žalobkyně není

účastníkem řízení vedeného dopravním úřadem pod sp. zn. KUSP 16325/2016/DOP-Sed s dopravcem STUDENT AGENCY k. s. o udělení licence na provozování zvláštní linkové osobní dopravy vnitrostátní na lince Otrokovice – Zlín – Vizovice podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Měl za to, že rozhodnutím o udělení licence nebudou dotčena práva ani povinnosti žalobkyně.

2. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí dopravního úřadu potvrdil.

II. Obsah žaloby

3. Žalobkyně v podané žalobě namítla, že jako provozovatelka veřejné linkové dopravy ve stejném místě a se stejnými zastávkami na trase, na kterou je žádána licence, je dotčena na svých právech ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalovaný účastenství žalobkyně v napadeném rozhodnutí odmítl, aniž by se dostatečně a řádně vypořádal se všemi skutečnostmi tvrzenými žalobkyní.
4. Vydáním licence je dotčeno právo žalobkyně provozovat na předmětné lince veřejnou osobní linkovou dopravu dotovaným spojem, stejně jako právo na zachování dotačního titulu, resp. právo na neodnětí dotace. Z důvodu snížení počtu přepravovaných osob nebude žalobkyně schopna dodržet nastavený koeficient počtu přepravených cestujících, v důsledku čehož jí hrozí odnětí dotace či sankce v podobě odvodů za porušení rozpočtové kázně. Dotčeno je rovněž majetkové právo žalobkyně, neboť na předmětné trase má právo na provozování dopravy po určité časové období. Vstup nového dopravce se negativně promítne do ekonomických výsledků žalobkyně.
5. Žalovaný se podle jejího názoru dostatečně nevypořádal s tím, že udělení licence je nadbytečné, neboť dopravní obslužnost na dané trase je v dostatečné míře zajištěna žalobkyní a dalšími dopravci. Nehodnotil rovněž, že žadatel o licenci nemá se žalobkyní uzavřenou smlouvu o využívání stávajících označníků (tj. svislého označení zastávky veřejné dopravy), které hodlá využívat. Žalovaný se dostatečně nezabýval ani tím, že na předmětných linkách je veřejná doprava zajišťována pravidelnými dotovanými linkami jiných dopravců. Nereagoval ani na námitku extenzivního výkladu pojmu zvláštní doprava dle § 2 odst. 7 písm. b) zákona o silniční dopravě.
6. Navrhla proto, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí vychází z konstantní judikatury, podle které v oblasti veřejné linkové dopravy neexistuje právo či právem chráněný zájem dopravce na ochranu před působením konkurence při příchodu konkurenta.
8. V řízení o udělení licence dopravní úřad nemůže v souladu se zákonem o silniční dopravě zohlednit případné dopady na hospodaření stávajících dopravců. Případné kroky žalobkyně by v rámci správního řízení postrádaly smysl. Dopravní úřad nemá povinnost chránit stávající dopravce před vstupem dalšího soutěžitele na trh.
9. Žalovaný se v řízení nezabýval tím, zda je na předmětné trase dopravní obslužnost dostatečně zajištěna, neboť to nebylo předmětem zkoumání napadeného rozhodnutí.

Nerozhodný je podle žalovaného rovněž fakt, zda se stávající dopravce dohodl s žadatelem o licenci na využívání označnicků. Dopravce žádnou smlouvu s majitelem označnicku ani podle předchozí právní úpravy nemusel uzavírat. Odmítl rovněž, že by výklad § 2 odst. 7 písm. b) zákona o silniční dopravě byl extenzivní. Žalobkyně z materiálního hlediska neměla možnost výsledek licenčního řízení ovlivnit, neboť zákon o silniční dopravě v rozhodném znění vymezuje jednoznačně mantinely proto to, jaké skutečnosti mají být v licenčním řízení zohledněny.

10. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Ústní jednání

11. Při ústním jednání dne 20. 8. 2020 účastníci setrvali na svých stanoviscích obsažených v předchozích písemných podáních.
12. Zástupce žalobce zdůraznil, že žalobce na dané lince provozuje veřejnou dopravu dotovanou státem. Počet přepravovaných osob musí být dodržen i po nástupu konkurenčního dopravce, jinak mu hrozí odvod za porušení rozpočtové kázně. V době trvání dotace přitom nemohl tušit, že dojde ke vstupu nového dopravce na trh. Dopravní úřad neměl licenci udělit, neboť přeprava osob byla dostatečně zajištěna. Poukázal rovněž na vlastnictví označnicků žalobkyní a dodal, že v dané věci dochází ke střetu práva na regulaci dopravy a na ochranu veřejných prostředků. Přítomnost nového dopravce přináší řadu problémů (blokování komunikací apod.), které dopravní úřad neřeší.
13. Zástupkyně žalovaného odkázala na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu, která vymezila, kdo je účastníkem licenčního řízení. Dodala, že provozování linkové dopravy představuje podnikání a je na provozovateli, jaké podmínky si s objednatelům dopravy nastaví. Možnosti správního uvážení dopravního úřadu při rozhodování o udělení licence jsou omezené, neboť lze zkoumat především souběh se stávající dopravou v závazku veřejné služby; tuto skutečnost zná dopravní úřad ze své činnosti nebo si opatří příslušná vyjádření. Případná absence dohody o využívání označnicku je irelevantní, neboť taková dohoda není podmínkou pro udělení licence. V daném případě jde navíc o zvláštní linkovou dopravu, u níž není na zastávce vyvěšován jízdní řád.
14. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu. Dokazování prováděno nebylo, neboť účastníci žádné důkazní návrhy nevznesli a ani soud ze své vlastní vůle neshledal potřebu dokazování provádět.

V. Posouzení věci soudem

15. Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex officio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
16. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
17. Podstatou věci je posouzení, zda žalobkyně měla být účastníkem řízení o udělení licence k provozování zvláštní linkové osobní dopravy, o kterou žádal jiný dopravce – společnost STUDENT AGENCY, k. s.
18. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti.

19. Dne 29. 2. 2016 podal dopravce STUDENT AGENCY, k. s. žádost o udělení licence na provozování zvláštní linkové osobní dopravy na lince Otrokovice – Zlín – Vizovice podle § 10 a násl. zákona o silniční dopravě.
20. Dne 16. 3. 2016 zaslala žalobkyně dopravnímu úřadu podání označené jako vyjádření účastníka řízení k řízení o udělení licence. V něm se označila za účastníka licenčního řízení s tím, že předmětem řízení mohou být přímo dotčena její práva provozovat na souběžné lince veřejnou linkovou osobní dopravu, stejně jako práva a povinnosti založené stávajícími dotačními tituly.
21. Dopravní úřad usnesením ze dne 21. 3. 2016, č. j. KUZL 20464/2016, rozhodl, že žalobkyně není účastníkem řízení vedeného dopravním úřadem pod sp. zn. KUSP 16325/2016/DOP-Sed o udělení licence na provozování zvláštní linkové osobní dopravy na lince Otrokovice – Zlín – Vizovice podle zákona o silniční dopravě. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí se závěrem žalovaného ztotožnil.
22. Soud proto hodnotil zákonnost závěru správních orgánů, že žalobkyni nepřisluší účastenství v řízení o udělení licence jinému dopravci, neboť její práva v daném řízení nemohou být přímo dotčena. V tomto ohledu je stěžejní právní úprava obsažená v zákoně o silniční dopravě, tj. zejména skutečnosti, které dopravní úřad posuzuje v řízení o udělení licence.
23. Dopravní úřad v projednávaném případě rozhodoval o udělení licence na provozování zvláštní linkové osobní přepravy vnitrostátní podle § 10 až § 13 zákona o silniční dopravě, ve znění účinném do 3. 10. 2017. Žadatel o licenci na provozování zvláštní linkové osobní přepravy byl povinen v žádosti uvést mj. kategorie cestujících a údaje o právnické nebo fyzické osobě, pro kterou se má tato doprava provozovat, a dále trasu linky, včetně zastávek pro nástup a výstup, jejich úplné názvy a určení výchozí a cílové zastávky a informaci o časovém rozložení spojů linky (§ 10 odst. 2 zákona o silniční dopravě).
24. Podle § 12 zákona o silniční dopravě *dopravní úřad rozhodne o žádosti o udělení licence pro vnitrostátní linkovou osobní dopravu nebo městskou autobusovou dopravu ve lhůtě 60 dnů od jejího podání. Jedná-li se o mezinárodní linkovou osobní dopravu, rozhodne Ministerstvo dopravy o žádosti o udělení licence ve lhůtě 30 dnů od doručení povolení od příslušného úřadu cizího státu pro vedení linky na území tohoto státu. Pro projednání žádosti o udělení licence platí pro příslušný dopravní úřad ustanovení § 11 odst. 3 obdobně (odstavec 1). Dopravní úřad, nebo jedná-li se o mezinárodní linkovou osobní dopravu, Ministerstvo dopravy licenci neudělí, jestliže: a) přepravní potřeby v přepravním spojení, kde bude linka vedena, jsou zajištěny provozem jiné veřejné osobní dopravy, která je provozována na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících, b) nebylo pro mezinárodní silniční dopravu uděleno zahraniční povolení úřadem cizího státu, c) se v průběhu posledních 3 let dopustil dopravce jednání uvedeného v § 15 písm. a) až c), d) v případě mezinárodní linkové dopravy též tehdy, jsou-li v přepravním spojení, kde má být linka vedena, přepravní potřeby uspokojivě zajištěny nejméně dvěma mezinárodními linkami provozovanými nejméně čtyřmi různými dopravci (odstavec 2). Dopravní úřad a Ministerstvo dopravy mohou v rozhodnutí o udělení licence stanovit podmínky provozování linkové osobní dopravy (odstavec 3).*
25. Zákon o silniční dopravě neobsahuje zvláštní úpravu účastenství ve správních řízeních vedených podle tohoto zákona. V projednávané věci je proto pro posouzení účastenství aplikovatelný správní řád jako obecný právní předpis.

26. Podle § 27 správního řádu jsou účastníky řízení v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; a v řízení zahájeném z moci úřední jsou účastníky dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají (odstavec 1). Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (odstavec 2). Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (odstavec 3, věta první).
27. Otázkou účastenství konkurenčních dopravců v licenčním řízení se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudcích ze dne 16. 2. 2009, č. j. 4 As 40/2008-56, a ze dne 30. 1. 2009, č. j. 8 As 21/2008-189, publ. pod č. 2251/2011 Sb. NSS. Tyto rozsudky se vztahují k udělování licencí na provozování veřejné osobní linkové dopravy vnitrostátní, nicméně podle soudu jsou plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, v níž jde o udělení licence na provozování zvláštní linkové osobní přepravy vnitrostátní, neboť i zde platí obdobná právní úprava pro posuzování žádosti o udělení licence dopravním úřadem. V citovaných rozsudcích Nejvyšší správní soud dovodil, že účastníky licenčního řízení nejsou případní konkurenční dopravci provozující linkovou dopravu na předmětně trase. Je tomu především proto, že nejde ani o řízení o žádosti žalobkyně nebo osoby, s níž by měla žalobkyně společenství práv nebo povinností, ani o řízení z moci úřední, v němž by mělo být žalobkyni založeno, změněno nebo zrušeno právo anebo povinnost nebo deklarováno, že právo nebo povinnost má či nemá. Žádný zákon, ani zákon o silniční dopravě, nestanoví, že by konkurenční dopravce provozující linkovou dopravu na linkách, pro které je podána žádost o licenci, měl mít v řízeních o žádosti o licenci postavení účastníka řízení. V úvahu by tak přicházelo toliko účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu.
28. K možnosti stávajícího provozovatele být účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu Nejvyšší správní soud shrnul, že neexistuje bez dalšího právo na to být chráněn prostředky státní regulace před konkurencí. Navíc žádné zákonné ustanovení stávajícímu provozovateli veřejné osobní dopravy v řízení o udělení licence jinému dopravci postavení účastníka řízení nepřiznává (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 21/2008-189). Správní řízení je svou povahou řízení inkviziční. Správní orgán je proto povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věcí potřebných pro rozhodnutí (§ 50 odst. 1 a 2 správního řádu), avšak současně správní orgán rozhodující o vydání licence nemá za povinnost zjišťovat případné subjektivní dopady vydání licence na jednotlivé provozovatele působící na příslušném trhu ve snaze chránit je před vstupem dalšího soutěžitele na trh. Jinými slovy, ze zákona o silniční dopravě nevyplývá, že by správní orgán rozhodující o udělení licence na provozování zvláštní linkové osobní přepravy vnitrostátní měl povinnost zabývat se případnou ztrátou, která by mohla vzniknout stávajícím dopravcům, provozujícím veřejnou linkovou osobní dopravu. Dopravní úřad v řízení o udělení licence nezohledňuje možný dopad do hospodaření stávajícího provozovatele, hypotetickou možnost neudělení dotace či možné snížení počtu přepravujících osob a s tím související nesplnění dotačních podmínek.
29. Ani z ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě nevyplývá, jak tvrdí žalobkyně, že by dopravní úřad byl povinen zkoumat, zda udělením licence není ohroženo čerpání dotací v případě jiných příjemců. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku 16. 2. 2009, č. j. 4 As 40/2008-50, „[ú]čelem této úpravy není ochrana stávajících dopravců, ale ochrana hospodárného a účelného vynakládání veřejných prostředků, potažmo

veřejného zájmu na poskytování dopravní obslužnosti. Správní orgán rozhodující o vydání povolení nemá totiž povinnost zjišťovat případné subjektivní dopady vydání povolení na jednotlivé provozovatele na příslušném trhu již působící ve snaze je chránit před vstupem dalšího soutěžitele na trh, ale existenci aktuálně poskytované dotace z veřejných prostředků.“ Dopravní úřad rozhodující o udělení licence tedy nezkoumá případné subjektivní dopady udělení licence na současné dopravce, ale existenci aktuálně poskytované dotace z veřejných prostředků. Tím sleduje především zajištění základních přepravních potřeb obyvatel, nikoliv ekonomický zájem stávajícího dopravce na zachování stávajících dotačních titulů. Z předmětného ustanovení tedy podle soudu nevyplývá, že by stávající dopravci, kteří jsou dotováni z veřejných prostředků, měli postavení účastníků řízení. Předmětné ustanovení je nutno interpretovat pouze tak, že uvádí podmínky pro rozhodování správního orgánu v řízení o udělení licence; nijak však nerozšiřuje okruh účastníků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2009, č. j. 4 As 40/2008-50).

30. Hypotetické úvahy žalobkyně, že udělením licence konkurenčnímu dopravci může být dotčena např. odnětím dotace, sankcí za porušení rozpočtové kázně či snížením tržeb, nemohou mít vliv na průběh řízení o udělení licence na provozování zvláštní linkové osobní přepravy vnitrostátní, resp. nemohou zapříčinit neudělení licence konkurenčnímu dopravci. Takové námitky nemohou představovat důvody pro neudělení licence specifikované v § 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě, proto by se jimi dopravní úřad v řízení o licenci nebyl oprávněn věcně zabývat. Jak případně poznamenala zástupkyně žalovaného při jednání, stávající dopravce je podnikatelem, který musí počítat s možným vstupem nového dopravce na trh a tomu přizpůsobit nastavení svých smluvních závazků s objednatelům dopravy.
31. Soud proto na základě výše uvedeného uzavírá, že žalobkyni nesvědčilo postavení účastníka v předmětném řízení, neboť ve shodě s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu neshledal, že by vydaným rozhodnutím mohla být přímo dotčena na svých právech.
32. Námitka nesprávného posouzení účastenství žalovaným tak není důvodná.
33. Dále se soud zabýval námitkou extenzivní interpretace § 2 odst. 7 písm. b) zákona o silniční dopravě žalovaným.
34. Podle § 2 odst. 7 zákona *je linková osobní doprava pravidelné poskytování přepravních služeb na určené trase dopravní cesty, při kterém cestující vystupují a nastupují na předem určených zastávkách. Linkovou osobní dopravu lze provozovat formou veřejné linkové dopravy nebo formou zvláštní linkové dopravy, a to jako vnitrostátní nebo mezinárodní. Přitom se rozumí*
 - a) veřejnou linkovou dopravou doprava, při které jsou přepravní služby nabízeny podle předem vyhlášených podmínek a jsou poskytovány k uspokojování přepravních potřeb; pokud je doprava uskutečňována pro potřeby města a jeho příměstských oblastí, jedná se o městskou autobusovou dopravu,*
 - b) zvláštní linkovou dopravou doprava určených vybraných skupin cestujících s vyloučením ostatních osob.*
35. Soud se neztotožnil s argumentací žalobkyně, že se v projednávaném případě nejednalo o řízení o udělení licence na provozování zvláštní linkové osobní přepravy vnitrostátní ve smyslu § 2 odst. 7 písm. b) zákona o silniční dopravě, ale o veřejnou osobní linkovou

dopravu ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o silniční dopravě. Z rozhodnutí dopravního úřadu ze dne 4. 4. 2016, č. j. KUZL 16325/2016, kterým byla dopravci STUDENT AGENCY k. s. udělena licence na provozování zvláštní linkové osobní přepravy vnitrostátní vyplývá, že přeprava je určena pouze cestujícím, kteří mají řádně zakoupenou jízdenku pro vlakové spojení z/do Otrokovic provozovanou společností RegioJet a. s. Všechny ostatní osoby jsou z dopravy vyloučeny. Z předmětu udělené licence je tak zřejmé, že licence byla udělena pro dopravu vybraných skupin cestujících s vyloučením ostatních osob, tedy pro zvláštní linkovou dopravu ve smyslu § 2 odst. 7 písm. b) zákona o silniční dopravě.

36. Mylné je rovněž tvrzení, že zvláštní linkovou dopravou myslel zákonodárce dopravu *ad hoc*. Za *ad hoc* dopravu je nutné považovat dopravu příležitostní ve smyslu § 2 odst. 10 zákona o silniční dopravě, pro kterou není nutné žádat o udělení licence (srov. § 4 zákona o silniční dopravě). V projednávaném případě se však jednalo o pravidelnou linku s jízdním řádem a zastávkami pro nástup a výstup, provozovanou pro vybranou skupinu cestujících, tj. dopravu spadající do definice § 2 odst. 7 písm. b) zákona o silniční dopravě.
37. Námitka extenzivní interpretace § 2 odst. 7 písm. b) zákona o silniční dopravě tak není důvodná.
38. Žalobkyně dále namítla, že žalovaný se nevypořádal s tím, že žadatel o licenci nemá se žalobkyní uzavřenou smlouvu o využívání stávajících označků. Jak správně uvedl dopravní úřad v rozhodnutí o udělení licence, resp. zástupkyně žalovaného při jednání, povinnost přispívat majiteli označků a dalšího zastávkového vybavení na smluvním základě je stanovena pouze dopravci ve veřejné linkové dopravě [§ 18 písm. g) zákona o silniční dopravě], nikoliv dopravci provozující zvláštní linkovou dopravu.
39. Navíc skutečnost, že nový dopravce není se stávajícím dopravcem dohodnut na využívání jeho označků, nepředstavuje důvod pro neudělení licence. Nemůže tedy založit účastenství žalobkyně v předmětném licenčním řízení. V případě záporného vyjádření vlastníka označků musí správní orgán tuto okolnost zohlednit a např. nařídít žadateli o licenci, aby se dohodl s majitelem označků o užívání jeho označků, případně mu nařídí zřídit si označkové vybavení vlastní. Poskytnutím vyjádření se ovšem vlastník označků nestává účastníkem řízení o udělení licence jinému dopravci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 13/2009-157).
40. Ani námitka nezohlednění absence dohody o využívání označků žalovaným tedy není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

41. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
42. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 20. srpna 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu