



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **F. H.**, zastoupený JUDr. Vladimírem Kyselákem, advokátem se sídlem Zahradnická 140, Příbram, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 12/1222, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2006, č. j. 7 Ca 193/2005 - 86,

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 :

I.

Skutkový stav a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce je autodopravcem. Od února 1992 je oprávněn k provozování mezinárodní linkové dopravy na trase Praha (CZ) – Košice (SK). Dne 13. 10. 2004 předložila společnost s ručením omezeným NOBLESS LINE žádost o udělení povolení k provozování mezinárodní linkové dopravy na stejné trase. Příslušný správní orgán prvního stupně, Ministerstvo dopravy, odbor silniční a veřejné dopravy, rozhodnutím ze dne 29. 3. 2005, č. j. 13/2005 – 110 - SDOS/11, povolení vydal. Dovodil, že žádost splňuje všechny požadavky čl. 7 Nařízení Rady (EHS) č. 684/92 ze dne 16. března 1992 o společných pravidlech pro

mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy (ZV Úř. věst., kap. 6, sv. 1 s. 306 – 314; dále jen „nařízení 684/92“). V řízení směřujícím k vydání povolení jednal správní orgán jak se žalobcem, tak s dalšími subjekty již provozujícími linkovou dopravu na stejné trase, jako s účastníky správního řízení dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

[2] Do rozhodnutí Ministerstva dopravy podal žalobce rozklad. Ten byl rozhodnutím ministra ze dne 13. 6. 2005, č. j. 23/2005 – 510 RK/2, zamítnut a vydání povolení bylo potvrzeno.

[3] Správní žalobu proti rozhodnutí ministra odmítl dne 6. 12. 2006 Městský soud v Praze. V odůvodnění zdůraznil, že žalobce vůbec neměl být účastníkem řízení před správním orgánem. Ustanovení tehdy platného § 14 správního řádu předvíдало, že účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Rozhodnutím o (ne)udělení povolení k provozování linkové dopravy jiným subjektem však nemohou být pojmově dotčena žádná práva ani právem chráněné zájmy žalobce.

[4] Dle názoru městského soudu nelze postavení účastníka správního řízení dovodit ani z přímo použitelných norem práva Společenství, tedy nařízení 684/92. Z žádného z ustanovení čl. 7 nařízení nelze vyvodit závěr, že by účastníkem licenčního řízení mohly být kromě žadatele o vydání povolení ještě další osoby. Městský soud odkázal na existující rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1987 ve věci *Bovo Tours BV a Van Nood Touringcars BV proti Minister van Verkeer en Waterstaat a dalším*, věc 88/86, Recueil, 1987, str. 5429, kde bylo, s ohledem na dřívější úpravu řízení vedoucího k vydání povolení konstatováno, že pro splnění požadavků plynoucích z práva Společenství postačuje, pokud mají konkurenční podniky možnost přednést v rámci řízení své argumenty. Pokud se tedy Soudní dvůr na půdorysu tehdy platné právní úpravy (předchozího nařízení 517/72 ze dne 28. února 1972 o zavedení společných pravidel pro linkovou a zvláštní linkovou dopravu autokary a autobusy mezi členskými státy, v češtině nepublikováno) spokojil s tím, že konkurenční podnik má pouze právo být slyšen, nikoliv účastnit se řízení, pak o to víc musí stejný závěr platit pro úpravu současnou, která právo konkurenčních podniků být slyšen v rámci řízení o udělení povolení k provozování mezinárodní autobusové linky již výslovně ani nezakotvuje. S odkazem na výše citované rozhodnutí Soudního dvora soud konečně neshledal důvod k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství k výkladu předmětného čl. 7 nařízení 684/92.

II.

Kasační stížnost

[5] V kasační stížnosti, kterou žalobce opírá o důvody § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., je namítáno, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku účastenství ve správním řízení a z tohoto důvodu nezákonně odmítl žalobu. Rozhodnutí soudu je dle názoru žalobce navíc nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[6] Žalobce zdůrazňuje, že čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení 684/92 předpokládá, že příslušný úřad členského státu neudělí povolení k provozování linkové dopravy

v případě zjištění existenčního ohrožení pro současné dopravce. Pro vyhodnocení bezprostředního ohrožení stávajících dopravců je nezbytná právě součinnost existujících provozovatelů linek. Navíc je zřejmé, že v případě, že by se stávající dopravce nemohl vydanému povolení nijak bránit, znamenalo by to porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému možnost obrátit se na soud v případě tvrzené nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu. Z těchto skutečností žalobce dovozuje, že by měl mít v řízení o udělení povolení k provozování mezinárodní autobusové linky postavení účastníka, a to bez ohledu na to, zda mu právo Společenství toto postavení výslovně přiznává. Dle názoru žalobce nicméně předmětná úprava právem Společenství jeho účastnictví přímo nevylučuje.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že byť bylo se stěžovatelem ve správním řízení jednáno jako s účastníkem řízení, plně respektuje názor Městského soudu v Praze. Korektnost závěrů soudu žalovaný dovozuje jednak z práva Společenství, jednak z české vnitrostátní úpravy.

[8] Článek 7 odst. 4 nařízení 684/92 obsahuje taxativní výčet případů, kdy povolení dopravci vydáno nebude. Čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení 684/92, o které žalobce opírá své účastnictví, stanoví, že příslušný správní orgán nevydává povolení, pokud je prokázáno, že by dotyčná doprava bezprostředně ohrozila existenci již povolené linkové dopravy. Dle názoru žalovaného není cílem tohoto ustanovení chránit jednotlivé dopravce před konkurencí, ale chránit zájem cestujících v tom smyslu, aby byla v přepravním spojení zachována dopravní obslužnost jako celek, nikoliv dopravní služby poskytované jednotlivými dopravci. Tento závěr žalovaný opírá jednak o jazykový, jednak o historický výklad nařízení 684/92. Samotné nařízení přímo nezakládá konkrétní práva stávajícím dopravcům, respektive právem chráněný zájem, který by samotným rozhodnutím o povolení mezinárodní linkové dopravy mohl být dotčen.

[9] Postavení účastníka řízení nelze dovodit ani z práva vnitrostátního. Vydáním povolení k provozování linkové dopravy jinému subjektu se právní postavení žalobce nikterak nemění; nedochází proto k jeho dotčení ve smyslu § 14 správního řádu. Existující právo žalobce spočívající v provozování mezinárodní linkové osobní dopravy pro vymezenou dopravní trasu a s tím přímo související povinnost provozovat mezinárodní linku podle schváleného jízdního řádu zůstávají nedotčeny.

[10] Žalovaný konečně poukázal na existující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které stejnou právní otázku řešilo odlišně (rozsudek ze dne 19. prosince 2006, č. j. 4 As 24/2006 - 85, publikováno pod č. 1122/2007 Sb. NSS). Protože předmětem řízení je posouzení výkladu práva Společenství (nařízení 684/92), navrhl žalovaný, aby se Nejvyšší správní soud v souladu s čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství obrátil na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou. S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud je soudem, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, je tento soud s ohledem na třetí pododstavec čl. 234 SES povinen obrátit se na Soudní dvůr.

III.

Otázka předložená rozšířenému senátu

[11] Při předběžné poradě zjistil v dané věci rozhodující šestý senát, že nesouhlasí s právním názorem vyjádřeným v jiném předchozím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se týkalo obdobné věci.

[12] V již zmíněném rozsudku ze dne 19. 12. 2006, č. j. 4 As 24/2006 - 85, č. 1122/2007 Sb. NSS došel zdejší soud k závěru, že stávající autodopravce provozující povolenou linkovou dopravu má v řízení o povolení nové mezinárodní linkové dopravy postavení účastníka řízení, neboť evropským právem chráněné zájmy stávajícího autodopravce mohou být rozhodnutím o povolení další dopravy na téže lince přímo dotčeny ve smyslu § 14 správního řádu. Pro tento závěr svědčí dvě skutečnosti: za prvé, lze si jen stěží představit, že řádné vyšetření poměrů na předmětné lince, kterou nařízení předpokládá jako podklad pro rozhodnutí o (ne)povolení další dopravy, by bylo možné bez součinnosti dosavadních provozovatelů téže autobusové linky. Za druhé, pokud by bylo účastenství odepřeno, pak v případě chybného posouzení rozhodných skutečností by stávající dopravce neměl reálnou možnost se proti povolení vydanému novému dopravci bránit, což by v konečném důsledku znamenalo porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[13] Předkládající šestý senát nesdílí závěry o nutnosti účastenství stávajících dopravců v řízení o povolení k provozování mezinárodní linkové dopravy opřené toliko o potřebu jejich součinnosti při zjišťování stavu na trhu. Zamítnutí žádosti o povolení ze strany povolujícího orgánu vyžaduje závěr, že ohrožení existence již povolené linkové dopravy je prokázáno. Za tím účelem si musí obstarat relevantní informace, které dále vyhodnocuje a na základě kterých dospěje k závěru o prokázání či neprokázání existence ohrožení. Požadovaný rozsah skutkových zjištění je pak dán obsahem právní normy a způsob jejich zjištění plyne z procesního předpisu. Takový způsob zjišťování skutkového stavu věci je zcela obvyklý v řízeních, která jsou ovládána zásadou inkviziční. V takových řízeních je pravidlem, že správní orgán zjišťuje relevantní informace od subjektů, které účastníky řízení vůbec nejsou.

[14] Na základě podrobného rozboru minulé i současné právní úpravy práva Společenství šestý senát uzavřel, že účastenství jiných subjektů nelze dovodit ani na základě právní úpravy Společenství, ani na základě právní úpravy české. V souladu s ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. nicméně věc předložil k posouzení rozšířenému senátu s otázkou, zda má být jako účastník řízení o vydání povolení o mezinárodní autobusové linkové dopravy podle nařízení č. 684/92 přizván coby účastník řízení také dopravce, který již přepravu cestujících na stejné lince provozuje.

IV.

Věcné posouzení

[15] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu především konstatoval odlišnost dosavadní judikatury a názoru předkládajícího senátu, což odůvodňuje předložení věci s odůvodněným odlišným právním názorem ke sjednocení postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

Po zjištění, že právní otázka, pro kterou mu je věc předkládána, je jedinou kasační námitkou, rozhodl v souladu s ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu NSS současně s vyřešením sporné právní otázky o kasační stížnosti věcně sám. Důvodnost kasační stížnosti přezkoumal v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Přistoupením České republiky k Evropské unii se stalo právo Společenství integrální součástí českého právního pořádku. Samo určuje způsob své vnitrostátní aplikace (srov. náleží ÚS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb.). Právo Společenství však ve většině oblastí, které upravuje, nemá komplexní úpravu; stanoví převážně hmotně-právní základy, přičemž jejich institucionální a procesní realizaci ponechává na právních řádech členských států. Výchozím principem v těchto oblastech je proto procesní autonomie členských států při realizaci práva Společenství na vnitrostátní úrovni (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG proti Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 33/76, Recueil, s. 1989, bod 6, nejnověji např. rozsudek ze dne 12. 2. 2008, *Willy Kempter KG proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-2/06, zatím nepublikováno, body 45 - 53 či rozsudek ze dne 13. 3. 2007, *Unibet (London) Ltd a Unibet (International) Ltd proti Justitiekanslern*, C-432/05, Sb. rozh., s. I-2271, bod 36 a n.; viz též rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2006, č. j. 3 Azs 259/2005 - 42, č. 977/2006 Sb.).

[18] Z principu procesní autonomie v obecné rovině vyplývá, že pokud není určitá otázka řízení výslovně upravena právem Společenství, pak zůstává její řešení v kompetenci členských států. V konkrétním případě to pak znamená, že pokud není účastenství v řízení o vydání povolení k provozování mezinárodní autobusové dopravy založeno přímo použitelným či, za určitých podmínek, přímo účinným právem Společenství, pak se aplikuje vnitrostátní procesní rámec, tedy za předpokladu, že vyhovuje požadavkům rovnocennosti a účinnosti. V tomto pořadí také přísluší zkoumat otázku účastenství.

IV. 1. Právo Evropských společenství

[19] Ze žádného ustanovení nařízení č. 684/92 nelze dovodit, že by tento předpis vyžadoval, aby členské státy ve své právní úpravě zajistily pro konkurenční dopravce, kteří již provozují linkovou dopravu na trase, pro kterou je podána žádost o další povolení, postavení účastníka řízení s právy a povinnostmi z tohoto postavení plynoucími. Právě naopak; výklad jazykový, logický, historický, systematický a konečně též teleologický odůvodňují závěr opačný.

[20] Povolení pro mezinárodní linkovou dopravu, vydávaná na základě nařízení č. 684/92, jsou upravena v oddílu II. nařízení. Postup při udělování povolení pak specifikují čl. 7 a čl. 8 nařízení č. 684/92. Obecně se vychází z toho, že žádosti, která splňuje náležitosti nařízením předvídané, bude vyhověno a povolení vydáno, s výjimkou případů vypočtených v odst. 4 čl. 7 nařízení, které zní:

„Povolení bude vydáno s výjimkou případů, kdy

a) *žadatel není schopen provozovat dopravu, na niž se žádost vztahuje, vozidly, která jsou mu bezprostředně dostupná;*

b) *žadatel v minulosti porušil vnitrostátní nebo mezinárodní právní předpisy o silniční dopravě, zejména podmínky a požadavky související s povolením pro mezinárodní silniční přepravu cestujících nebo se dopustil závažného porušení pravidel bezpečnosti silničního provozu, zejména norem týkajících se vozidel a doby řízení a odpočinku řidičů;*

c) *v případě žádosti o prodloužení povolení již nejsou splněny podmínky pro udělení tohoto povolení;*

d) *je 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;*

e) *se zdá, že provozování dopravy uvedené v žádosti je zaměřeno pouze na nejvýnosnější přepravu na dotyčných spojích;*

f) *členský stát na základě podrobné analýzy rozhodne, že uvedená doprava by vážně ovlivnila funkčnost srovnatelné železniční dopravy na příslušných přímých úsecích. Každé rozhodnutí učiněné podle tohoto ustanovení se spolu s příslušným odůvodněním oznámí dotyčnému*

dopravci.“

[21] Nezbytnost svého účastenství ve správním řízení dovozuje žalobce mimo jiné právě z výše citovaného čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení, tedy z toho, aby mohlo být „*prokázáno, že by dotyčná doprava bezprostředně ohrozila existenci již povolené linkové dopravy*“. V rozsahu argumentu jazykového je však problematická již skutečnost, že žalobce ve své kasační stížnosti zaměňuje ohrožení „dopravy“, o kterém hovoří nařízení, za ohrožení konkrétního „dopravce“. Z české verze předmětného ustanovení nařízení, stejně jako z jazykových verzí jiných, je nicméně patrné, že chráněným statkem je existence již povolené linkové dopravy („*the existence of regular services already authorized*“; „*l'existence des services réguliers déjà autorisés*“; „*das Bestehen der bereits genehmigten Liniendienste*“; „*l'esistenza dei servizi regolari già autorizzati*“ atd.), tedy jakéhosi minimálního standardu dopravní obslužnosti na dané lince, nikoliv zájmy linku již provozujícího konkrétního dopravce.

[22] Skutečnosti, že chráněným statkem je doprava ve smyslu dopravní obslužnosti a její dostupnosti a nikoliv jednotliví dopravci coby ekonomické subjekty, svědčí také argument logický. Stejně písmeno čl. 7 odst. 4 nařízení totiž dále stanoví, že správní orgán bezprostředně ohrožení existence již povolené linkové dopravy vůbec nezkoumá v případech, „*kdy dotyčnou linkovou dopravu provozuje pouze jediný dopravce nebo jediná skupina dopravců*“. Jinými slovy, v okamžiku, kdy je na předmětné lince činný jenom jediný dopravce nebo skupina dopravců, pak správní orgán povolení druhému zájemci o vstup na stejný trh bez dalších úvah o jakémkoliv ohrožení stávající linkové dopravy vydá. Je patrné, že komunitární zákonodárce zde vyšel z přesvědčení o obecné užitečnosti soutěže i na regulovaných trzích, kde zájem na existující soutěži mezi dopravci převáží nad zájmy odlišnými. Stejně tak je zřejmé, že v podobném případě nařízení nikterak nechrání, ani zprostředkovaně, zájmy existujících dopravců provozujících předmětnou linku. Za těchto okolností by byl poněkud nelogický závěr, že pokud provozuje linku jediný dopravce, který bude nezbytně vždy bezprostředněji ohrožen vstupem jiného soutěžitele na trh, tak pro tento případ komunitární zákonodárce žádnou účast stávajícího dopravce

na řízení před správním orgánem nepředvídá, zatímco pokud provozuje předmětnou linku kupříkladu pět dopravců, pak budou „chráněni“ více a bude jim umožněno účastenství.

[23] Stejně směřování komunitárního zákonodárce je ostatně také patrné za pomoci srovnání současné platné právní úpravy s právní úpravou předchozí. Na základě evoluce právní úpravy v oblasti regulace a procesu povolování mezinárodní linkové dopravy právem Společenství lze dovodit, že současným úmyslem komunitárního zákonodárce je spolupůsobení ostatních konkurentů při vstupu nového dopravce na stejný trh, které bude z povahy věci vždy odmítavé, omezit či úplně vyloučit. Právní úprava, která předcházela současné úpravě nařízením č. 684/92, bylo Nařízení Rady ES č. 517/72 z 28. února 1972 o zavedení společných pravidel pro linkovou a zvláštní linkovou dopravu autokary a autobusy mezi členskými státy (Journal officiel, L 67 ze dne 20. 3. 1972, s. 19, nebylo publikováno v češtině). Toto nařízení předvíдалo účast stávajících dopravců v procesu povolování nových linek. Uvozující ustanovení nařízení (preambule) stanovily, „*že přepravci musí mít příležitost vhodným způsobem vyjádřit své zájmy ve vztahu k určitým rozhodnutím členských států k povolením*“. Tento výkladový postulát konkretizovalo ustanovení čl. 16 odst. 2 nařízení 517/72, které stanovilo, že „*Členské státy zaručí, že [stávající] dopravci budou mít sami o sobě možnost vyjádřit své zájmy vhodným způsobem ve vztahu k takovým rozhodnutím [rozhodnutím povolujícího orgánu]*“.

[24] Rozsah požadavku „mít možnost vyjádřit své zájmy“ byl předmětem výkladu ze strany Soudního dvora ve věci *Bovo Tours* (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1987 ve věci *Bovo Tours BV a Van Nood Touringcars BV proti Minister van Verkeer en Waterstaat a dalším*, věc 88/86, Recueil, s. 5429). Věc se týkala povolení linkové dopravy na trase Amsterdam – Londýn, kdy rozhodnutí holandského regulátora o vydání dalšího povolení napadli konkurenční dopravci na stejné trase. Předběžné otázky, které holandský *College van beroep voor het bedrijfsleven* (správní soud posledního stupně ve věcech obchodu a průmyslu) adresoval Soudnímu dvoru, se mimo jiné týkaly výkladu článku 16 odst. 2 tehdejšího nařízení. Konkrétně šlo o otázku, zda holandská vnitrostátní úprava, která dovoluje konkurenčním dopravcům podávat písemné námitky proti žádostem, o kterých ještě nebylo rozhodnuto, v průběhu 30 dnů od vystavení těchto žádostí k nahlédnutí veřejnosti, je či není v souladu s čl. 16 odst. 2 Nařízení Rady č. 517/72.

[25] V odpovědi na tuto otázku Soudní dvůr konstatoval, že tento procesní rámec požadavky stanovené čl. 16 odst. 2 nařízení 517/72 splňuje. Z ustanovení čl. 16 odst. 2 stejně jako z ostatních ustanovení nařízení totiž dle Soudního dvora neplyne, že by konkurenčním podnikům musela být dána možnost následného odvolání či soudního přezkumu.

[26] Z výše uvedeného je tedy patrné, že Soudní dvůr ani v situaci, kdy v platném nařízení existoval výslovný požadavek slyšení (vyjádření zájmů) ze strany konkurenčních dopravců, z tohoto ustanovení nevyvodil požadavek plného účastenství, někuli možnosti soudního přezkumu povolení uděleného jinému dopravci. V současném textu nařízení pak ustanovení podobného typu již naprosto chybí; jediná procesní práva, jejichž provedení a účinné vymáhání je po členských státech vyžadováno, jsou práva dopravce, který žádost podal a jehož žádost o udělení povolení byla správním orgánem zamítnuta (čl. 8 odst. 2 nařízení 684/92). *A fortiori* tudíž, pokud požadavek plného účastenství ve správním řízení a možnosti podávat opravné prostředky proti správnímu rozhodnutí ze strany konkurenčních dopravců nebylo vyžadováno za minulé právní úpravy, které přiznávala

konkurenčním dopravcům alespoň možnosti „slyšení“, pak rozhodně nebude součástí úpravy současné, která nepřiznává konkurenčním dopravcům vůbec žádná procesní práva.

[27] Tento výklad konečně odpovídá také smyslu a celkovému směřování současné právní úpravy v oblasti regulace mezinárodní autobusové dopravy na úrovni práva Společenství. Z výše uvedeného historického srovnání je totiž patrné, že právní úprava prochází postupnou liberalizací. Sektor, původně výrazně regulován nařízením č. 517/72, je postupně otevírán. Již úvodní ustanovení současného nařízení č. 684/92 a především jeho postupných novel [Nařízení Rady (ES) č. 11/98 ze dne 11. prosince 1997 a dále pak Nařízení Rady (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006] zdůrazňují, že byt' je dosud potřebné zachovat povolovací režim pro linkovou dopravu mezi členskými státy, je zároveň nezbytné zpružnit správní procesy, rozvolnit míru regulace a podrobit celý sektor pravidlům hospodářské soutěže. Nastoupený trend pak má být v nejbližší budoucnosti dovršen přijetím nového nařízení na úrovni Společenství, které by mělo ještě více zjednodušit správní řízení pro vydávání povolení a dále liberalizovat přístup na trh. Důvod pro zamítnutí žádosti obsažený v současném čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení č. 684/92 má být bez náhrady vypuštěn; do budoucna má být jediným důvodem pro odepření povolení případ, kdyby povolení k provozování dopravy na lince, ke které žádost směřuje, vážně ovlivnila funkčnost srovnatelné dopravy provozované v rámci závazku veřejné služby na příslušných přímých úsecích [srov. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy, COM (2007) 264 ze dne 23. 5. 2007, přístupné na <http://eur-lex.europa.eu/cs/prep/index.htm>, str. 30].

[28] Z platné právní úpravy tedy nelze dovodit, že by právo Společenství vyžadovalo účastenství ve správním řízení či přístup ke správním soudům pro konkurenční dopravce; nastoupený trend je přesně opačný. Postupné zjednodušování správního řízení vedoucího k vydávání příslušného povolení a celkové nastavení řízení dává jasnou přednost ulehčenému přístupu nových dopravců – soutěžitelů na trh před ochranou ekonomických zájmů stávajících dopravců. Požadavku účastenství konkurujících dopravců tak konečně nesvědčí ani argument smyslem a cílem právní úpravy. Pokud z čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení 684/92 vyplývá, že kritériem, jež musí být při rozhodování správního orgánu ohledně vydání povolení zkoumáno, je možné „*ohrožení existence již povolené linkové dopravy*“, pak toto ustanovení nelze považovat za protekcionistický prvek ve vztahu k subjektům, jež autobusovou dopravu již provozují (tedy ve vztahu k jednotlivým soutěžitelům působícím na trhu), který by takto uměle konzervoval úroveň hospodářské soutěže mezi jednotlivými dopravci, jež jsou vzájemně ve vztahu horizontálním – konkurenčním, ale jako ustanovení garantující samotnou existenci autobusové dopravy v zájmu veřejném ve snaze zajistit dopravní dostupnost veřejnosti. Toto ustanovení tedy směřuje k ochraně veřejného zájmu na zajištění linkové dopravy, tj. k tomu, aby v příčinné souvislosti s vydáním povolení nedošlo k bezprostřednímu ohrožení existence již povolené dopravy, jinými slovy aby ve veřejném zájmu byla i po vydání nového povolení zachována dopravní dostupnost veřejnosti alespoň na té úrovni, na jaké byla před vydáním takového povolení.

[29] Článek 7 odst. 4 písm. d) nařízení 684/92 tedy vyjadřuje protekcionismus spotřebitelský, jenž je právem Společenství obecně podporovaný. Rozumí-li se totiž

linkovou dopravou „*pravidelná přeprava cestujících*“, pak je třeba linkovou dopravu chápat v dynamickém pojetí coby činnost, k níž na trhu provozování autobusové dopravy dochází. Právní norma zde tedy směřuje k ochraně před samotným ohrožením takové činnosti do budoucna, nikoli před možným ohrožením obchodního úspěchu na trhu již etablovaných soutěžitelů. Nejsou to tedy zájmy těch provozovatelů autobusové dopravy, kteří na trhu již působí, jež by mělo toto ustanovení chránit, a není proto důvodu poskytovat jim formou účastenství ve správním řízení prostor k tomu, aby proti vydání povolení dalšímu autodopravci ve vlastním hospodářském zájmu jakkoli brojili.

[30] Z výše uvedeného je tedy jasné patrné, že právo Společenství vnímá ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení č. 684/92 jako ustanovení směřující k ochraně zájmu dopravní obslužnosti a cestujících, nikoliv jako ochranu stávajících dopravců před konkurencí. Účastenství žalobce proto nemohlo být založeno přímo použitelným právem Společenství.

IV. 2.

Předběžná otázka k Soudnímu dvoru ES

[31] Při projednání věci se rozšířený senát také zabýval podnětem žalovaného na předložení předběžné otázky týkající se výkladu čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení 684/92 Soudnímu dvoru Evropských společenství v souladu s čl. 234 SES. Tento článek stanoví, že:

„Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

a) výkladu této smlouvy;

b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a ECB;

c) výkladu statutů subjektů zřízených aktem Rady, pokud tak tyto statuty stanoví.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.“

[32] Argumentaci žalovaného lze přisvědčit v tom, že Nejvyšší správní soud, potažmo tedy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, je soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Třetí pododstavec čl. 234 SES mu tedy ukládá na první pohled kategorickou povinnost předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se výkladu práva Společenství vždy tehdy, pokud vyvstane. Judikatura Soudního dvora však z této povinnosti činí tři, respektive dvě výjimky: za první, otázka práva Společenství není relevantní pro řešení daného případu. Za druhé, k dané otázce existuje ustálená judikatura Soudního dvora, tedy typově stejné kauzy již byly Soudním dvorem rozhodnuty. Za třetí, výklad a správná aplikace práva Společenství jsou naprosto zjevné. (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità*, 283/81, Recueil, s. 3415; rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 9. 2005, *Intermodal Transports BV proti Staatssecretaris van Financiën*, C-495/03,

Sb. rozh., s. I-8151; blíže viz *Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M.*, Předběžná otázka v komunitárním právu. Linde: Praha, 2005, str. 221 - 231).

[33] S ohledem na výše podanou argumentaci právem Společenství (bod IV. 1.) je patrné, že v projednávané věci byly naplněny podmínky pro realizaci třetí výjimky z povinnosti soudu posledního stupně předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru: výklad práva Společenství byl naprosto zjevný. Jak výklad jazykový, včetně srovnání různých jazykových verzí práva Společenství, tak výklad systematický, logický, historický a koneckonců i argumentace smyslem a účelem právní normy jasně směřují k výkladu práva Společenství rozšířeným senátem zaujatým. Za těchto okolností nebyl důvod obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou.

[34] Pokud při posuzování povinnosti předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru naplnil Nejvyšší správní soud požadavky Soudního dvora, pak, *a fortiori*, také splnil požadavky formulované Ústavním soudem v tomto ohledu, které jsou znatelně mírnější; s otázkou výkladu práva Společenství se detailně vypořádal a své rozhodnutí neobrátil se na Soudní dvůr zdůvodnil (srov. usnesení ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08 a usnesení ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 2738/07, obě rozhodnutí jsou přístupná na <http://nalus.usoud.cz>).

IV. 3. Vnitrostátní právo

[35] V souladu s ustanovení § 39 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, postupují v řízeních vedených podle tohoto zákona správní orgány při absenci zvláštní úpravy v zákoně samotném podle obecných předpisů o správním řízení. Tímto obecným předpisem byl v projednávané věci v době řízení před správními orgány zákon č. 71/1967 Sb., správní řád.

[36] V souladu s § 18 odst. 1 správního řádu bude účastníkem řízení vždy ten, kdo podal návrh na zahájení řízení. Účastníkem tedy bude vždy žadatel o vydání povolení k provozování mezinárodní linkové dopravy (§ 10 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Pokud se týká dalších účastníků řízení, pak je nutné zkoumat, zda dopravci provozující již existující mezinárodní autobusovou dopravu na stejné lince mohou splňovat podmínky některé z definic účastníka správního řízení obsažených v § 14 správního řádu.

[37] Zákon o silniční dopravě samotný žádné další účastníky řízení nepředvídá; je tedy zjevné, že účastenství konkurenčních dopravců nemůže spadat pod třetí definici účastníka v § 14 odst. 2 správního řádu. První a druhá definice mají jako společný jmenovatel dotčení práv nebo právem chráněných zájmů daného subjektu, přičemž otevřenější je v tomto pohledu definice druhá (§ 14 odst. 1 věta první za středníkem), neboť vyžaduje pouze tvrzené dotčení: „*účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do té doby, než se prokáže opak.*“ Tvrzený zásah do práv či právem chráněného zájmu je kategorií velice širokou. Ve svém nedávném rozhodnutí ohledně otázky tvrzeného zásahu do práv v kontextu čl. 65 odst. 1 s. ř. s. rozšířený senát konstatoval, že k žalobní legitimaci postačuje tvrzené porušení, na jehož základě není možné zjevně a jednoznačně vyloučit, že

by k zásahu do subjektivních práv žalobce dojít nemohlo (usnesení ze dne 23. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, www.nssoud.cz). Nicméně i kdyby zdejší soud analogicky použil stejného standardu v projednávané věci, existenci tvrzeného či možného zásahu do práv či právem chráněného zájmu dovést možné není, a to ze dvou důvodů.

[38] Za první, neexistuje právo na to být prostředky státní regulace chráněn před konkurencí. Za druhé, i při velice extenzivním výkladu práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny, respektive čl. 1 Prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě) či obecné podnikatelské svobody každého ekonomického subjektu (čl. 2 odst. 3 Listiny) a *de facto* podřazením předchozí udělené licence či povolení pod jistý typ „majetkového“ práva, což je sám o sobě postup dosti pochybný, i tehdy by bylo zapotřebí šíři základních práv vážit a poměřovat s veřejným zájmem a právem ostatních. Nejenom tedy, že nerušená hospodářská soutěž je veřejným zájmem, který nalézá svůj někdy věrnější, někdy méně zdařilý obraz v platných právních předpisech. Ostatní hospodářské subjekty mají stejný zájem jako dosavadní provozovatel vstoupit na ekonomicky rentabilní trh. Nelze tedy než uzavřít, že v konkrétním případě není možné tvrdit porušení neexistujícího práva.

[39] O typově odlišnou situaci by se mohlo jednat v případě, kdyby veřejná moc udělila právo výlučné využívání určitého statku (provozování linky), typicky na určité časové období, konkrétnímu subjektu. Před uplynutím daného období by nicméně chtěla liberalizovat daný trh k ekonomické škodě daného subjektu. V podobných případech by bylo možné uvažovat o porušení legitimního očekávání, případně nabytých práv. O situaci podobného typu se zde však zjevně nejedná; trh mezinárodní linkové přepravy byl, byť regulován, stále trhem otevřeným.

[40] Neobstojí konečně ani argument, že účastnictví konkurentů je nezbytné pro řádné vyšetření poměrů na předmětné lince, kterou nařízení 684/92 předpokládá jako podklad pro rozhodnutí vnitrostátního správního orgánu o povolení nové linky. Správní řízení je svojí povahou řízením inkvizičním; správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věcí potřebných pro rozhodnutí (§ 32 odst. 1 předchozího správního řádu, respektive § 50 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004, správního řádu současného). V daném případě jistě musí správní orgán rozhodující o udělení povolení zkoumat stav již povolené linkové dopravy na dotčené trase. Je tedy z úřední povinnosti povinen zjišťovat, a to do značné míry bez ohledu na důkazy navržené účastníky či okruh účastníků samotný, zda jsou dány skutkové okolnosti, které vydání rozhodnutí podmiňují. Ze skutečnosti, že pro vydání rozhodnutí je zapotřebí zjistit okolnosti týkající se určitých skutečností či určitých subjektů, tedy nikterak neplyne nutnost účastnictví daných subjektů ve správním řízení. 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 objektivní důsledky vydání povolení ve vztahu k samotnému zajištění existence linkové autobusové dopravy do budoucna.

[41] Provozovatel stávající linkové dopravy tedy nesplňuje žádnou z definic účastníka § 1 správního řádu. Za těchto okolností není důvodu blíže se zabývat bez bližší argumentace vznášenou obecnou námitkou porušení čl. 36 odst. 2 Listiny, tedy porušení ústavně zaručeného práva na přístup k soudu. Pokud nelze shledat práva ani právem

chráněné zájmy, jež by povolením mezinárodní linkové dopravy uděleném konkurenčnímu dopravci mohla být dotčena, pak účastenství v takovém řízení správním nelze podle § 14 správního řádu účinného do 31. 12. 2005 dovodit; z těchto závěrů pak plynou důsledky pro aktivní legitimaci v soudním řízení správním. Kde nejsou práva, definičně nemůže dojít ani k jejich porušení v otázce přístupu k soudu.

V.

K nákladům řízení

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, se náhrady nákladů řízení nedomáhal. Žádný z účastníků nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 25. listopadu 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu