



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Slovenská autobusová doprava Trnava, akciová společnost**, IČ: 362 49 840, se sídlem Nitrianská 5, Trnava, zast. JUDr. Štefanem Levickým, advokátem, se sídlem J. Herdu 1, Trnava, jehož zmocněnkyní pro doručování písemností je JUDr. Olga Sovová, Ph.D., advokátka, se sídlem Bartákova 1109/34, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 10. 2013, č. j. 22 A 53/2012 – 41,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 10. 2013, č. j. 22 A 53/2012 – 41, **se zrušuje.**
- III. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 13. 2. 2012 č. j. KUOK/15695/2012, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce částku celkem 21.600 Kč na nákladech řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Shrnutí skutkového stavu

[1] Žalobce, který je akciovou společností se sídlem ve Slovenské republice, získal v roce 2009 zakázku Statutárního města Přerov na provozování osmi linek městské hromadné dopravy (dále též MHD), a uzavřel smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících se Statutárním městem Přerov jako objednatelem.

[2] V souvislosti s tím žalobce před zahájením provozu k 1. 1. 2010 uskutečnil tyto právní kroky:

- a) založil v České republice organizační složku zahraniční právnické osoby: Slovenská autobusová doprava, akciová společnost, organizační složka Středisko Přerov, se sídlem Přerov VI - Újezdec, K Moštěnici 265/8a, PSČ 750 02, zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Krajským soudem v Ostravě, oddíl AX, vložka 5010, IČ 28608887;
- b) získal v České republice koncesi na předmět podnikání „Silniční motorová doprava – vnitrostátní veřejná linková“ (rozhodnutí Magistrátu města Přerov ze dne 10. 12. 2009, č. j. 2009/5713/ZU/Kd/4);
- c) získal licence na provozování jednotlivých předmětných linek MHD podle § 10 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v tehdy platném znění, rozhodnutími Magistrátu města Přerov (dále jen „dopravní úřad“) ze dne 18. 12. 2009, čj. 1/2009 - 8/2009;
- d) získal Osvědčení o oprávnění k podnikání v městské autobusové dopravě podle § 9a zákona č. 111/1994 Sb. rozhodnutím dopravního úřadu – Magistrátu města Přerov ze dne 18. 12. 2009, č. j. 2009/25197/DOP.

[3] Žalobce předmětné linky MHD provozoval od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2011.

[4] Přípisem ze dne 12. 11. 2010 sdělilo Ministerstvo dopravy žalobci, že jako právnická osoba se sídlem v zahraničí může provozovat MHD v České republice (ve smyslu čl. 3 nařízení Rady (ES) č. 12/98, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu) pouze na základě zvláštního povolení dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. Následně podanou žádost o vydání tohoto zvláštního povolení Ministerstvo dopravy zamítlo rozhodnutím ze dne 15. 6. 2011, č. j. 41/2011-190-STSP/77, a to s argumentací, že z čl. 3 bod 3 a z odůvodnění nařízení č. 12/98 vyplývá, že městskou a příměstskou linkovou dopravu nelze dopravci nerezidentovi povolit, neboť je tímto nařízením zakázána. Na základě rozkladu podaného žalobcem ministr dopravy rozhodnutím ze dne 13. 3. 2012 zrušil rozhodnutí z 15. 6. 2011. Závěr, že nařízení č. 12/98 zakazuje nerezidentům městskou a příměstskou linkovou dopravu, je dle ministra dopravy nesprávný; nařízení na tuto dopravu vůbec nelze aplikovat a při posuzování žádosti žalobce o zvláštní povolení dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. je tedy nutné vycházet pouze z vnitrostátní úpravy. Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2012, č. j. 41/2011-190-STSP/15, Ministerstvo dopravy opětovně rozhodlo, že zvláštní povolení dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. se žalobci nevydává. Rozhodnutí odůvodnilo tak, že v mezidobí nabyla účinnosti novela zákona č. 111/1994 Sb., provedená zákonem č. 119/2012 Sb., která podmínky pro vydání zvláštního povolení zpřísnila a vyhovění žádosti je nově podmíněno existencí mimořádných dopravních potřeb. Ty v projednávaném případě nebyly shledány, neboť existuje dostatečný počet

pokračování

dopravců se sídlem v České republice, kteří mohou předmětné linky MHD provozovat. Rozklad proti tomuto rozhodnutí ministr zamítl rozhodnutím z 9. 11. 2012, č. j. 36/2012-510-RK. Zvláštní povolení dle rozhodnutí ministra představuje před i po novele naprosto mimořádný institut, a na jeho vydání není právní nárok. To vyplývá i z toho, že je lze vydat nanejvýš na dobu jednoho roku.

II. Řízení před správními orgány

[5] Na základě podnětu Ministerstva dopravy zahájil dopravní úřad se žalobcem řízení o správním deliktu spočívajícím v provozování předmětných linek MHD bez zvláštního povolení dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. a rozhodnutím ze dne 19. 12. 2011, č. j. MMPPr/171310/2011 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), shledal žalobce vinným ze spáchání deliktu dle § 35 odst. 2 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb. a uložil mu pokutu 100 000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč. V odůvodnění se dopravní úřad ztotožnil s názorem Ministerstva dopravy, podle něhož zahraniční dopravci jsou oprávněni provozovat silniční dopravu mezi dvěma místy ležícími v České republice (tzv. kabotáž) pouze na základě zvláštního povolení ve smyslu § 32 zákona č. 111/1994 Sb., nestanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného. Podle čl. 3 nařízení č. 12/98 lze provozovat kabotáž pouze v souvislosti s provozováním povolené mezinárodní linky, přičemž z toho je výslovně vyloučena městská a příměstská doprava. Z nařízení č. 12/98 tedy vyplývá úplný zákaz kabotáže v městské a příměstské dopravě.

[6] Žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodnutím ze dne 13. 2. 2012, čj. KUOK/15695/2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalovaný se neztotožnil s námitkami žalobce, že vnitrostátní i evropská právní úprava podmínek pro provozování MHD ze strany právnických osob se sídlem v jiném členském státě je nejasná a umožňuje i výklad, že nařízení č. 12/98 provozování městské a příměstské dopravy dopravci nerezidenty nezakazuje. Povinnost získat zvláštní povolení podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. nelze nijak obejít. Pokud pak Ministerstvo dopravy na základě svého uvážení rozhodlo o tom, že žalobci se toto zvláštní povolení nevydává, pak ani dopravní úřad ani žalovaný nemohou tento závěr nijak zvrátit a jsou jím vázáni v předmětném řízení.

III. Dosavadní řízení před správními soudy

[7] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v žalobě mj. zopakoval své stanovisko uplatněné již ve správním řízení, že byl oprávněn provozovat MHD i bez zvláštního povolení, a to vzhledem k tomu, že zřídil v České republice organizační složku a získal všechny potřebné koncese a licence. Opačný výklad by odporoval právu Evropské unie, diskriminoval by žalobce a byl by rovněž v rozporu s pravidly hospodářské soutěže platnými v Evropské unii. Žalobce rovněž dovozoval, že z čl. 3 bodu 3 nařízení č. 12/98 i z odůvodnění tohoto nařízení lze naopak dovodit, že městskou a příměstskou dopravu lze provozovat i mimo pravidelnou mezinárodní dopravu; v žádném případě tato ustanovení nelze vykládat tak, že by bylo provozování městské a příměstské dopravy dopravcem se sídlem v jiném členském státě zcela zakázáno, jak dovozovalo Ministerstvo dopravy v původním (zrušeném) rozhodnutí z 15. 6. 2011. Dále žalobce poukazoval na to, že dopravní úřad měl před vydáním rozhodnutí správního

orgánu prvního stupně řízení přerušit a vyčkat na právní moc rozhodnutí o žádosti žalobce o vydání zvláštního povolení podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí odkazují na rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 15. 6. 2011, které však bylo následně pro jeho nezákonnost zrušeno rozhodnutím ministra dopravy z 13. 3. 2012.

[8] Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 23. 10. 2013, č. j. 22 A 53/2012 - 41 (napadený rozsudek), se stručným odůvodněním, že je nesporné, že žalobce jako právnická osoba se sídlem v zahraničí provozoval předmětné linky MHD v období od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2011 a nebylo mu vydáno zvláštní povolení. Krajský soud uvedl, že z žádného aplikovatelného ustanovení mezinárodní smlouvy ani z práva Evropské unie nevyplývá nic, co by v posuzovaném případě vylučovalo aplikaci § 32 zákona č. 111/1994 Sb. na žalobce, jakožto slovenského dopravce provozujícího kabotáž v České republice. Skutečnost, že se žalobce následně pokoušel tento nedostatek odstranit žádostí o vydání zvláštního povolení, byla zohledněna jako polehčující okolnost při stanovení výše pokuty. To, že se žalobce nadále domáhá vydání zvláštního povolení v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy z 9. 11. 2012 podané u Městského soudu v Praze není pro posouzení věci nijak relevantní.

[9] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž zopakoval svou argumentaci uvedenou již v žalobě, mj. že byl na základě vydaných licencí a koncese a na základě skutečnosti, že v České republice zřídil svou organizační složku, oprávněn předmětné linky MHD provozovat i bez zvláštního povolení. Nadto uvedl, že to bylo Ministerstvo dopravy, které svými průtahy v řízení o žádosti o vydání zvláštního povolení zavinilo, že bylo rozhodováno až po účinnosti zákona č. 119/2012 Sb., který zpřísnil podmínky pro vydání zvláštního povolení, a v důsledku tedy i nevyhovění žádosti stěžovatele o vydání zvláštního povolení. Pokud je vydání zvláštního povolení závislé pouze na úvaze Ministerstva dopravy, bez jasné stanovených pravidel, budí to podezření, že správní orgán rozhoduje neobjektivně a tato situace je obecně neakceptovatelná. Navíc z uvedené novely stěžovatel dovozoval, že před její účinností rozhodnutí o žádosti o zvláštní povolení nebylo vydáváno na základě volné úvahy Ministerstva dopravy a jeho vydání bylo naopak nárokové. Krajský soud měl dle názoru stěžovatele řízení v nyní projednávané věci přerušit do skončení řízení o žalobě proti rozhodnutí o nevydání zvláštního povolení, kterou stěžovatel podal u Městského soudu v Praze. Stěžovatel rovněž namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro jeho přílišnou stručnost a proto, že se nevypořádal s návrhem na přerušení řízení do skončení řízení vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 9 A 10/2013 o žalobě proti rozhodnutí ministerstva dopravy o neudělení zvláštního povolení.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Řízení o předběžné otázce

[11] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 6. 6. 2014, č. j. 4 As 148/2013 - 94, přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru EU tyto předběžné otázky:

pokračování

1. Je třeba vykládat čl. 49 ve spojení s čl. 52 Smlouvy o fungování Evropské unie tak, že brání uplatňování takové vnitrostátní úpravy, která vyžaduje od dopravce se sídlem v jiném členském státu usazeného v České republice prostřednictvím organizační složky, aby získal nad rámec licencí a koncesí opravňujících dopravce se sídlem v České republice k provozování vnitrostátní linkové dopravy (městské hromadné dopravy) pro výkon stejné činnosti ještě zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení správního orgánu?
2. Je pro posouzení první otázky relevantní to, že se jedná o městskou hromadnou dopravu provozovanou v režimu závazku veřejné služby na základě smlouvy o veřejných službách za kompenzaci vyplácenou z veřejných prostředků ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70?
3. Lze vykládat čl. 3 bod 3 nařízení Rady (ES) č. 12/98, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu, ve spojení s čl. 91 Smlouvy o fungování Evropské unie tak, že dovoluje členskému státu omezit provozování MHD dopravci se sídlem v jiném členském státu způsobem uvedeným v první otázce?

[12] Soudní dvůr EU v této věci usnesením ze dne 21. 5. 2015, ve věci C-318/14, *Slovenská autobusová doprava Trnava, akciová společnost proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje*, ECLI:EU:C:2015:352, rozhodl takto: Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která pouze zahraničním dopravcům, kteří mají v tomto členském státě organizační složku, ukládá povinnost získat k provozování městské hromadné silniční dopravy pouze na území tohoto členského státu zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení příslušných orgánů.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr Evropské unie rozhodl o předběžné otázce v této věci, odpadl důvod, pro který bylo řízení přerušeno. Výrokem I. tohoto rozsudku proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se v řízení pokračuje (§ 48 odst. 5 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dále namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

V. a) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože absence této zásadní vady rozsudku je podmínkou pro věcný přezkum dalších kasačních námitek (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, č. 617/2005 Sb. NSS, všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Stěžovatel tvrdí, že krajský soud se nevypořádal s jeho návrhem na přerušení řízení za účelem vyčkání rozhodnutí Městského soudu v Praze o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy o neudělení zvláštního povolení. K tomu krajský soud na str. 3 napadeného rozsudku uvedl, že řízení, v němž se stěžovatel dosud domáhá vydání zvláštního povolení, nemá žádný vliv na závěr o tom, zda žalobce porušil povinnost provozovat dopravu pouze na základě tohoto povolení. Je totiž zřejmé, že v rozhodném období stěžovatel povolením nedisponoval a dopravu přesto provozoval. Proto soud nepovažoval za potřebné přerušit řízení.

[17] Ani stručnost odůvodnění závěrů krajského soudu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že samotná skutečnost, že se soud ve správním soudnictví ztotožní se závěry správních orgánů, nepředstavuje vadu rozsudku správního soudu za předpokladu, že závěry správních orgánů jsou správné a správní soud své stanovisko přiměřeně vysvětlí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2012, č. j. 4 As 37/2011 - 93). Krajský soud důvody, proč shledal žalobu nedůvodnou sice stručně, avšak dostatečně vysvětlil, jak konstatoval Nejvyšší správní soud již v usnesení, kterým předložil Soudnímu dvoru v této věci předběžnou otázku (srov. bod 12 a 13). Rozsudek krajského soudu proto není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

V. b) Aplikovatelnost požadavku zvláštního povolení v posuzované věci

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval posouzením namítaného důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. otázkou správnosti závěru krajského soudu, že stěžovatel se dopustil deliktu podle § 35 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., pokud provozoval předmětné linky MHD, aniž by mu bylo vydáno zvláštní povolení podle § 32 tohoto zákona.

[19] Relevantní předpisy ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí zní následovně:

[20] Ustanovení § 2 odst. 12 zákona č. 111/1994 Sb. stanoví: *Provozovatel silniční dopravy (dále jen "dopravce") je právnická nebo fyzická osoba, která provozuje silniční dopravu podle tohoto zákona. Tuzemský dopravce je fyzická osoba s trvalým pobytem nebo právnická osoba se sídlem v České republice, která provozuje dopravu silničními motorovými vozidly, kterým byla přidělena státní poznávací značka Českou republikou. Zahraniční dopravce je fyzická osoba s trvalým pobytem nebo právnická osoba se sídlem mimo území České republiky, která provozuje dopravu silničními motorovými vozidly, kterým byla přidělena státní poznávací značka cizím státem.*

pokračování

[21] V § 32 zákona č. 111/1994 Sb. se dále uvádí: *(1) Pokud nestanoví jinak mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů, jsou zahraniční dopravci oprávněni provozovat silniční dopravu mezi místy ležícími na území České republiky jen na základě zvláštního povolení Ministerstva dopravy. (2) Zvláštní povolení může být vydáno jen zahraničnímu dopravci, který je podle předpisů platných ve státě, na jehož území má sídlo nebo bydliště, oprávněn provozovat mezinárodní silniční dopravu. (3) Zvláštní povolení se uděluje k provedení jednoho přepravního výkonu nebo na omezený nebo neomezený počet výkonů v určitém časovém období, nejvýše na dobu jednoho roku.*

[22] Podle § 35 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb. *dopravní úřad při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč dopravci, který a) provozuje silniční dopravu bez příslušného povolení (...).*

[23] Podle čl. 49 SFEU [v] rámci níže uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území jiného členského státu. Svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, zejména společností ve smyslu čl. 54 druhého pododstavce, za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení, nestanoví-li kapitola o pohybu kapitálu jinak. Podle čl. 52 odst. 1 SFEU ovšem [u]stanovení této kapitoly a opatření přijatá na jejich základě nevylučují užití těch ustanovení právních a správních předpisů, které stanoví zvláštní režim pro cizí státní příslušníky z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Čl. 54 SFEU pak stanoví, že [s]e společnostmi založenými podle práva některého členského státu, jež mají své sídlo, svou ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř Unie, se pro účely této kapitoly zachází stejně jako s fyzickými osobami, které jsou státními příslušníky členských států. Společnostmi se rozumějí společnosti založené podle občanského nebo obchodního práva včetně družstev a jiné právnické osoby veřejného nebo soukromého práva s výjimkou neziskových organizací.

[24] Je sice nutno dát zapravdu správním orgánům a krajskému soudu, že stěžovatele je třeba považovat za zahraničního dopravce ve smyslu § 2 odst. 12 zákona č. 111/1994 Sb., vzhledem k tomu, že jeho sídlo je v zahraničí. Právo, které jsou povinny správní orgány a soudy aplikovat, se však neomezuje na zákon č. 111/1994 Sb. Podle čl. 10 Ústavy České republiky totiž vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

[25] Na základě smlouvy o přistoupení o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament České republiky a byla publikována pod č. 44/2004 Sb. m. s.) se Česká republika k 1. 5. 2004 stala členem Evropské unie. Podle čl. 2 Aktu o podmínkách přistoupení, který je součástí Smlouvy o přistoupení, se dnem 1. 5. 2004 pro Českou republiku jakožto nový stát stala závaznými veškerá ustanovení původní smluv, tj. Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii, ve znění pozdějších smluv a aktů. Dnem 1. 12. 2009 nabyla

platnosti Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (ratifikována se souhlasem Parlamentu České republiky a vyhlášena pod č. 111/2009 Sb.). Čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii stanoví tzv. zásadu loajální spolupráce, podle níž jsou členské státy povinny činit veškerá vhodná opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.

[26] Z výše uvedeného vyplývá pro české orgány, ať již orgány moci výkonné (správní orgány) nebo soudní (správní soudy) povinnost aplikovat právo Evropské unie tak, jak je autoritativně vykládáno Soudním dvorem Evropské unie. Pokud je to možné, je třeba vykládat české předpisy tak, aby jejich aplikace byla v souladu s právem EU. Není-li takový tzv. eurokonformní výklad tuzemských předpisů možný, a jsou-li splněné podmínky vyplývající z ustálené judikatury Soudního dvora EU pro tzv. přímý účinek unijního práva, je nutné předpisy evropského práva přímo aplikovat na řešený případ namísto s nimi rozporných předpisů českého práva (tzv. aplikační přednost, srov. též čl. 10 Ústavy České republiky). Nezbytnost takového postupu Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012 - 34, č. 2757/2013 Sb. NSS).

[27] V posuzované věci je ovšem již s ohledem na odkaz uvedený v § 32 odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb. zkoumat, zda z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů (respektive ve Sbírce mezinárodních smluv) nevyplývá oprávnění dopravce se sídlem v zahraničí (tj. i v jiných členských státech EU) provozovat silniční dopravu v České republice i bez zvláštního povolení.

[28] Otázku, zda je požadavek zvláštního povolení v případě provozování předmětných linek MHD stěžovatelem, který je právnickou osobou se sídlem na Slovensku, avšak za účelem provozování MHD zřídil organizační složku v České republice, v souladu s právem EU, vyřešil Soudní dvůr EU v usnesení ze dne 21. 5. 2015 o předběžné otázce předložené Nejvyšším správním soudem v této věci. Nejvyšší správní soud se proto při posouzení této otázky řídil názorem vyjádřeným v tomto usnesení, jakož i další judikatuře Soudního dvora.

[29] Soudní dvůr v citovaném usnesení z 21. 5. 2015 uvedl následující:

26. Na úvod je třeba připomenout, že se na společnost, která se stabilně a trvale podílí na hospodářském životě jiného členského státu, než je stát jejího původu, vztahují články 49 SFEU až 55 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek Sodemare a další, C-70/95, EU:C:1997:301, bod 24 a citovaná judikatura).

27. V tomto ohledu Soudní dvůr upřesnil, že ve smyslu článku 49 SFEU může být osoba usazena ve více než jednom členském státě, a to především v případě společností prostřednictvím zřizování zejména poboček (viz rozsudek Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, bod 24).

28. Z ustálené judikatury mimoto vyplývá, že se na osobu vykonávající činnost spadající do působnosti článků 49 SFEU až 55 SFEU nevztahují ustanovení Smlouvy o volném pohybu služeb (v tomto smyslu viz rozsudek Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, bod 28).

pokračování

29. V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že SADT je společností založenou podle slovenského práva, která v České republice zřídila organizační složku, jež v době zahájení řízení, v nichž bylo vydáno rozhodnutí o uložení sankce napadené v rámci původního řízení, provozovala osm linek městské hromadné dopravy ve městě Přerov.

30. Za těchto podmínek musí být v souladu s přístupem zaujatým předkládajícím soudem v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce situace, o kterou jde v původním řízení, posuzována z hlediska ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování.

31. Ustanovení Smlouvy v oblasti volného pohybu služeb, konkrétně čl. 58 odst. 1 SFEU, podle kterého je volný pohyb služeb v oblasti dopravy upraven ustanoveními hlavy o dopravě, nejsou tudíž na spor v původním řízení použitelná.

32. K argumentu uplatněnému v této souvislosti českou vládou, že použití ustanovení Smlouvy týkajících se svobody usazování by sloužilo k obcházení ustanovení hlavy této Smlouvy, která se týká dopravy, stačí konstatovat, že v předkládacím rozhodnutí nic nenasvědčuje tomu, že by podmínky, na kterých uvedený pojem „usazení“ spočívá, tj. skutečný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stále provozovny v dotyčném členském státě, v tomto případě v České republice, po neurčitou dobu (v tomto smyslu viz rozsudek *Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, bod 54), nebyly za okolností, které vedly ke sporu v původním řízení, splněny.

33. To platí i pro nařízení č. 12/98, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu, a které bylo přijato na základě dopravní politiky podle čl. 58 odst. 1 SFEU. Jak správně poukazuje Komise v písemném vyjádření, základní podmínka pro aplikaci tohoto nařízení podle jeho článku 1, tedy skutečnost, aby dopravce neměl v členském státě, ve kterém dopravní služby poskytuje, sídlo nebo v něm nebyl jinak usazen, např. prostřednictvím organizační složky, není ve věci v původním řízení naplněna, jak vyplývá z bodu 29 tohoto rozsudku.

34. Na třetí otázku týkající se výkladu čl. 3 bodu 3 nařízení č. 12/98, ve spojení s článkem 91 SFEU, není tudíž namístě odpovídat.

35. Podstatou prvních dvou otázek předkládacího soudu, které je třeba zkoumat společně, je to, zda článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která pouze zahraničním dopravcům, včetně těch, kteří mají v tomto členském státě organizační složku, ukládá povinnost získat k provozování městské hromadné silniční dopravy pouze na území tohoto členského státu zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení příslušných orgánů.

36. Za tímto účelem je třeba přezkoumat, zda požadavek takového povolení představuje omezení ve smyslu článku 49 SFEU, a případně zda může být takové omezení odůvodněné.

37. Podle ustálené judikatury zahrnuje svoboda usazování přiznaná státním příslušníkům členského státu na území jiného členského státu zejména přístup k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkon za podmínek, které právní úprava členského státu usazení stanoví

pro vlastní státní příslušníky (rozsudek Komise v. Maďarsko, C-253/09, EU:C:2011:795, bod 47).

38. Jak správně uvádí předkládající soud, z výše uvedeného plyne, že článek 49 SFEU zakazuje každému členskému státu, aby ve svých právních předpisech stanovil pro osoby, které využívají svobody se v něm usadit, podmínky pro výkon jejich činností, které se odlišují od těch, které jsou vymezeny pro jeho vlastní státní příslušníky (rozsudky Komise v. Francie, 270/83, EU:C:1986:37, bod 24; Komise v. Rakousko, C-161/07, EU:C:2008:759, bod 28, a Komise v. Maďarsko, C-253/09, EU:C:2011:795, bod 47).

39. Ve věci v původním řízení je přitom nesporné, že sporná právní úprava ukládá povinnost získat zvláštní povolení k provozování silniční dopravy mezi místy ležícími na území České republiky pouze těm společnostem, které mají sídlo mimo území České republiky, včetně společností, jež mají v tomto členském státě organizační složku.

40. Kromě toho § 32 zákona č. 111/1994 Sb., ve znění zákona č. 119/2012 Sb., upřesňuje, že zvláštní povolení se vydává zahraničním dopravcům pouze z důvodu mimořádných dopravních potřeb, které nelze zabezpečit dopravci usazenými v České republice.

41. Soudní dvůr však měl též příležitost upřesnit, že vnitrostátní právní úprava, která podřizuje výkon činnosti podmínce související s hospodářskou nebo sociální potřebností této činnosti, narušuje svobodu usazování, jelikož směřuje k omezení počtu poskytovatelů služeb (v tomto smyslu viz rozsudky *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 45, a *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, bod 36 a citovaná judikatura).

42. Taková právní úprava, jaká je dotčena v původním řízení, zakotvuje tedy rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti, které článek 49 SFEU v zásadě zakazuje.

43. Je tedy třeba přezkoumat, zda se na toto rozdílné zacházení vztahuje výjimka stanovená v článku 52 SFEU, podle něhož mohou být diskriminační opatření odůvodněna pouze veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví (rozsudek Komise v. Rakousko, C-161/07, EU:C:2008:759, bod 32).

44. Za tímto účelem je nutno připomenout, že omezení, která stanoví členské státy, musí splňovat podmínky přiměřenosti. Vnitrostátní právní předpisy jsou tak k tomu, aby zaručily uskutečnění tvrzeňého cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem (viz rozsudek *Blanco a Fabretti*, C-344/13 a C-367/13, EU:C:2014:2311, bod 39 a citovaná judikatura).

45. V této souvislosti předkládající soud podotýká, že v případě vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení zřejmě nelze shledat žádný z důvodů uvedených v článku 52 SFEU. Česká vláda neuvádí žádný důvod, který by mohl ospravedlnit rozdílné zacházení konstatované v bodě 40 tohoto rozsudku.

46. Pokud jde o přiměřenost takové právní úpravy, uvedený soud je názoru, který též česká vláda nezpochybňuje, že i kdyby předmětná právní úprava sledovala jiné cíle, není mu známo, proč by splnění těchto cílů nebylo dosažitelné tím, že na zahraniční dopravce budou aplikovány běžné povinnosti a předpisy platné i pro tuzemské dopravce.

pokračování

47. Soudní dvůr měl mimoto již příležitost upřesnit, že režim předchozího vydání správního povolení nemůže vnitrostátní orgány opravňovat k diskrečnímu počínání, které by mohlo zbavit předpisy Unie, zejména předpisy týkající se svobody usazování, jejich užitečného účinku (v tomto smyslu viz rozsudek *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 53).

48. Aby byl režim předchozího vydání povolení oprávněný, přestože se od takové základní svobody odchyluje, musí se zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, která zajišťují, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci vnitrostátními orgány stanoveny dostatečné meze (rozsudky *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 53, a *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, bod 64 a citovaná judikatura).

49. Jak přitom jasně vyplývá z předkládacího rozhodnutí, v rámci aplikace právní úpravy dotčené v původním řízení tomu tak zjevně není.

50. Vzhledem ke zjištěním učiněným předkládajícím soudem nemůže být tedy takové omezení svobody usazování, jaké vyplývá z právních předpisů dotčených v původním řízení, odůvodněné.

51. Tento závěr nelze zpochybnit na základě nařízení č. 1370/2007, konkrétně jeho čl. 5 odst. 3, neboť za předpokladu, že by se *ratione temporis* použilo na spor v původním řízení, toto nařízení pouze vymezuje, jak vyplývá z jeho čl. 1 odst. 1, podmínky, za nichž příslušné orgány poskytují kompenzace při ukládání nebo sjednávání provedení závazků veřejné služby provozovatelům veřejných služeb za vzniklé náklady nebo udělují výlučná práva za plnění závazků veřejné služby.

52. Jak přitom správně uvádí Komise, původní řízení se netýká poskytnutí takové kompenzace za závazky veřejné služby, ale týká se výlučně vydání zvláštního povolení k provozování silniční dopravy mezi místy ležícími na území České republiky, jehož nevydání nezbavilo žalobkyni v původním řízení možnosti zřídit v České republice organizační složku a získat zakázku Statutárního města Přerov na provozování osmi linek městské hromadné dopravy.

53. Za těchto podmínek je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která pouze zahraničním dopravcům, kteří mají v tomto členském státě organizační složku, ukládá povinnost získat k provozování městské hromadné silniční dopravy pouze na území tohoto členského státu zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení příslušných orgánů.

[30] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v usnesení o předložení věci Soudnímu dvoru EU z 6. 6. 2014, zvláštní povolení podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb., záviselo na uvážení příslušného správního orgánu (Ministerstva dopravy), a to jak podle právního stavu před novelou provedenou zákonem č. 119/2012 Sb., tak i podle právního stavu po této novele (srov. bod 28 usnesení o předložení předběžné otázky).

[31] Z citovaného rozboru podaného Soudním dvorem EU tak jednoznačně vyplývá, že stěžovatel neměl v rozhodném období od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2011 povinnost

disponovat zvláštním povolením podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. Takový požadavek by totiž byl v rozporu s čl. 49 Smlouvy o fungování EU. Proto není naplněna dispozice normy uvedené v § 32 odst. 1 zákona č. 111/1992 Sb. („*nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva, již je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů*“). I pokud by ovšem takový výslovný odkaz chyběl, vedlo by to ke stejnému závěru, neboť čl. 49 Smlouvy o fungování EU má dle ustálené judikatury Soudního dvora přímý účinek (srov. např. rozsudky Soudního dvora EU ve věcech *Komise v. Francie*, 270/83, ECLI:EU:C:1986:37, bod 13; *Royal Bank of Scotland, Royal Bank of Scotland*, C-311/97, ECLI:EU:C:1999:216, bod 22; *Metallgesellschaft Ltd a další*, C-410/98, ECLI:EU:C:2001, bod 41).

[32] Neobstojí tedy závěr krajského soudu, vyslovený v napadeném rozsudku, tj. že „*z žádných norm mezinárodního či evropského práva nevyplývá vyloučení aplikace § 32 odst. 1 [zákonu č. 111/1994 Sb.] na slovenského dopravce provozujícího kaboťáž v České republice*.“ Jak totiž vyplývá z výše citovaného bodu 33 usnesení Soudního dvora o předběžné otázce v této věci, stěžovatele vzhledem k tomu, že prostřednictvím organizační složky byl usazen v České republice, vůbec nebylo možno považovat za dopravce – nerezidenta podle čl. 1 nařízení č. 12/98, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu. Stěžovatele jakožto podnikatele usazeného v České republice totiž nebylo možné považovat za „nerezidenta“. V případě jím provozovaných linek MHD se proto ani nejednalo o kaboťáž ve smyslu čl. 97 odst. 1 písm. b) Smlouvy o fungování EU.

[33] Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbyvá než konstatovat, že jak rozhodnutí žalovaného, tak i napadený rozsudek jsou založeny na nesprávném právním názoru spočívajícím v chybné aplikaci § 32 odst. 1, respektive § 35 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb. na posuzovanou věc. Obě rozhodnutí jsou proto nezákonná a Nejvyšší správní soud je musí zrušit. Žalovaný bude v dalším řízení povinen respektovat závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, že stěžovatel byl oprávněn provozovat předmětné linky MHD i bez zvláštního povolení dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb.

V. c) Ostatní námitky

[34] Vzhledem k závěru, že stěžovatel nepotřeboval pro provoz předmětných linek MHD zvláštní povolení, již bylo nadbytečné zabývat se dalšími námitkami uplatněnými stěžovatelem, které se týkají tvrzených nezákonností v řízení vedeném Ministerstvem dopravy o žádosti stěžovatele o vydání zvláštního povolení. Přezkoumání rozhodnutí Ministerstva dopravy je předmětem samostatného řízení o žalobě podané u Městského soudu v Praze.

[35] Nejvyšší správní soud však uvádí, že krajský soud nepochybil, pokud nepřerušil řízení a nevyčkal rozhodnutí Městského soudu v Praze o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy. Přerušování řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. je fakultativní a závisí pouze na úvaze předsedy senátu, zda tuto možnost využije či nikoli. Pokud se v projednávané věci krajský soud rozhodl řízení nepřerušovat a nevyhovění návrhu stěžovatele na takový postup vysvětlil logicky v odůvodnění rozsudku ve věci samé (viz výše), pak Nejvyšší správní soud nemá krajskému soudu v tomto ohledu co vytknout.

pokračování

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení.

[36] Protože Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, zrušil napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s., věc však tomuto soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Věc tak byla vrácena přímo žalovanému k dalšímu řízení, a to na základě § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s. Již před krajským soudem totiž byly důvody ke zrušení rozhodnutí žalovaného.

[37] V dalším řízení je žalovaný vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[38] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).

[39] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, je nutno konstatovat, že stěžovatel měl ve věci plný úspěch. V takovém případě mu je žalovaný povinen dle § 60 odst. 1 s. ř. s. zaplatit náhradu nákladů řízení před soudem. Celkové náklady řízení jsou přitom tvořeny náklady řízení před krajským soudem a náklady řízení před Nejvyšším správním soudem.

[40] Uplatnitelné náklady soudního řízení se sestávají ze zaplacených soudních poplatků, skládajících se z částky 3.000 Kč za žalobu proti rozhodnutí [položka 18 bod 2 písm. a) Sazebníku poplatků, příloha zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů], částky 5.000 Kč za kasační stížnost (položka 19 tamtéž) a dále z nákladů právního zastoupení. V řízení před krajským soudem má stěžovatel právo na náhradu odměny za právní zastupování za dva úkony jeho právního zástupce [§ 11 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů], tj. převzetí zastoupení a účast na jednání ve výši po 3.100 Kč za úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 advokátního tarifu], tj. celkem 6.200 Kč. Zastoupení stěžovatele totiž převzal podle obsahu soudního spisu advokát JUDr. Štefan Levický až v průběhu řízení před krajským soudem před konáním jednání ve věci samé. Stěžovatel má dále právo na náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tj. celkem 600 Kč v řízení před krajským soudem. Za řízení před krajským soudem má proto stěžovatel právo na náhradu nákladů řízených za právní zastoupení ve výši celkem 6.800 Kč.

[41] V řízení před Nejvyšším správním soudem má žalobce právo na náhradu odměny za právní zastupování za dva úkony jeho právního zástupce [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tj. podání kasační stížnosti a vyjádření k předložení předběžné otázky, ve výši po 3.100 Kč za úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 tamtéž], tj. celkem 6.200 Kč. Stěžovatel má dále právo na náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon

právní služby (§ 13 odst. 3 tamtéž), tj. celkem 600 Kč. Stěžovatel tak má nárok na náhradu nákladů právního zastoupení ve výši 6.800 Kč za řízení před Nejvyšším správním soudem. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že podle své ustálené praxe nepřiznává účastníkovi v řízení o kasační stížnosti náhradu nákladů za úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, pokud je účastník tímž zástupcem zastoupen již v řízení před krajským soudem a náhrada nákladů za převzetí věci mu již byla přiznána v řízení před krajským soudem.

[42] Celkem tedy činí náklady právního zastoupení za celé soudní řízení (před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem) 13.600 Kč. Právní zástupce stěžovatele nedoložil soudu, že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se náklady právního zastoupení nezvyšují o částku daně ve výši 21 %.

[43] Stěžovatel má tedy právo na náhradu nákladů soudního řízení (před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem) ve výši celkem 21.600 Kč, které je povinen zaplatit žalovaný stěžovateli ve lhůtě 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. června 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu