



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D. a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobkyně: **Dopravní společnost Zlín - Otrokovice, s.r.o.**  
sídlem Podvesná XVII/3833, 760 92 Zlín  
zastoupena advokátem JUDr. Radkem Ondrušem  
sídlem Bubeníčкова 502/42, 615 00 Brno

proti  
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**  
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2019, č. j. X

**takto:**

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Žalobou ze dne 22. 7. 2019 se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2019, č. j. X, jenž zamítl odvolání žalobce proti předchozímu usnesení Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „dopravní úřad“) ze dne 3. 3. 2016, č. j. X, které vyslovilo, že žalobce není účastníkem řízení o

uložení pokuty za porušení zákona o silniční dopravě vedeného se společností STUDENT AGENCY, k. s. jakožto účastníkem řízení o uložení pokuty za porušení zákona č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silniční dopravě“). Pod sp. zn. X. Obě citovaná správní rozhodnutí uvedla, že existuje podezření o porušení ust. § 9 odst. 2 písm. a) a § 10 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě dopravcem STUDENT AGENCY, k. s., tedy podezření ze spáchání správních deliktů podle ust. § 35 odst. 1 a 2 zákona o silniční dopravě, přičemž tyto správní delikty jako přestupky označeny nejsou, jedná se tudíž o kategorii jiných správních deliktů. Správní orgány dále dovodily, že žalobce, jenž se domáhá v tomto řízení postavení účastníka řízení, jím nemůže být, což vyplývá z ust. § 27 správního řádu i z judikatury, která nikterak nedovodila uplatnění speciální úpravy účastenství v řízení podle zákona o přestupcích, konkrétně institutu poškozeného, v řízení o jiných správních deliktech vedeném podle správního řádu.

## II. Obsah žaloby

2. Ve včas podané žalobě žalobce namítal, že v citovaném sankčním správním řízení je osobou poškozenou, a tedy účastníkem správního řízení. Žalobce provozuje veřejnou osobní linkovou dopravu dotovaným spojem na lince, na které dopravce STUDENT AGENCY, k. s. provozoval dopravu bez vydání příslušné licence, tedy využíval zastávky na trase, na které provozuje veřejnou linkovou dopravu právě žalobce a jiní dopravci, kdy protiprávním jednáním neoprávněného dopravce vznikla žalobci přímá škoda spočívající ve snížení zisku v důsledku snížení počtu přepravovaných osob, které na trase neoprávněně přepravil uvedený dopravce. Žalobce je příjemcem celé řady dotací, jak z národních, tak evropských zdrojů na nákup dopravních prostředků, kde jedním z monitorovacích ukazatelů je počet přepravovaných osob a zejména zvýšení tohoto počtu. Vzhledem k tomu, že dopravce STUDENT AGENCY, k. s. bez příslušného povolení provozoval na stejné trase a zastávkách dopravu, logicky část přepravených osob žalobci odčerpál. V důsledku toho hrozí, že žalobce nebude schopen nastavený koeficient počtu přepravovaných cestujících dodržet, čímž mu hrozí odnětí dotace či sankce v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně. Dopravce STUDENT AGENCY, k. s. neuzavřel se žalobcem žádnou smlouvu o využívání stávajících označníků zastávek. Tím je žalobce též nepochybně poškozen a má nárok na náhradu škody; svým jednáním neoprávněný dopravce parazitoval na dobrém jménu a pověsti žalobce.
3. Žalobce dále namítal, že v trestním řízení se může poškozený připojit se svým nárokem na náhradu škody až do zahájení dokazování u hlavního líčení. Není proto pravdou, že by poškozený byl konkrétním zákonným ustanovením v řízení o správním deliktu nucen před uznáním svého postavení poškozeného přesně specifikovat či vyčíslit újmu. V řízení o správních deliktech je tam, kde zvláštní zákon nestanoví jinak, nutno vycházet ze zásad trestního řízení. Vzhledem k tomu, že správní řád ani přestupkový zákon neukládají poškozenému povinnost vyčíslit škodu společně s prohlášením se za účastníka řízení v postavení poškozeného, je nutno vycházet ze zásady trestního řízení, kdy poškozený musí konkrétní škodu přihlásit před zahájením dokazování v řízení před soudem, v daném případě tomu odpovídá fáze správního řízení odpovídající okamžiku před závěrečným vyjádřením se k provedenému dokazování, popř. fázi koncentrace řízení. Otázka přesného okamžiku, kdy by měl poškozený ve správním řízení o přestupku uplatnit přesnou výši škody, je v tomto směru judikurní otázkou, kdy žalobce v dané rovině nedohledal přiměřeně aplikovatelnou judikaturu. Neexistuje žádný zákonný, ani jiný opodstatněný

důvod pro to, aby práva poškozeného, jak jsou upravena trestním řádem, nebyla analogicky aplikovatelná v řízeních o správních deliktech právnických osob. Je praktické, aby správní úřad při rozhodování o povinnosti právnické osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného současně mohl uložit povinnost k náhradě škody poškozenému. V opačném případě by se poškozený musel složitě domáhat svých práv v civilním soudním řízení. Žalobce v této souvislosti odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 6/2012 – 47. Žalobce dále uvedl, že je přesvědčen, že jako osoba poškozená protiprávním jednáním dopravce má právo nahlížet do správního spisu, vyjadřovat se k dané věci a navrhopvat důkazy k prokázání svých tvrzení a výši škody. Pokud by tomu tak nebylo, došlo by k porušení práva žalobce na spravedlivý proces.

4. Podle žalobce má žaloba výrazný judikatorní rozměr ve vztahu k jasnému vymezení vztahu obecný a zvláštní a vztahu dřívější a pozdější. Podle názoru žalobce zákon o silniční dopravě, který je ve vztahu k právní úpravě některých procesních institutů normou speciální, výslovně neřeší otázku poškozeného v řízení o přestupcích podle citovaného zákona taxativním výčtem tak, jak to má na mysli ust. § 27 odst. 3 správního řádu, který je ve vztahu k citovanému zákona normou pozdější a normou obecnou. Při vymezení pojmu poškozený v tomto řízení o deliktech je proto nutno primárně vycházet z přestupkového zákona a správního řádu za přiměřeného aplikačního využití zásad trestního řízení tak, jak tyto vymezují postavení poškozeného. Pokud speciální úprava nestanoví jinak, je nutno na otázku vymezení poškozeného v řízení o správních deliktech podle zákona o silniční dopravě nahlížet z pohledu obecné úpravy, tedy ve smyslu správního řádu a přestupkového zákona, kdy žalobce se tímto výslovně prohlásil v daném řízení za poškozeného. Takto vymezené účastnictví zákona o silniční dopravě výslovně nevylučuje.
5. Pokud jde o věcnou náplň dovozovaného postavení účastníka řízení, je nutno vycházet ze samotného účelu zákonodárce, kterým tento vymezil regulaci dané činnosti tak, že prioritním hlediskem je zajištění kvality dopravní obslužnosti, a to pokud možno stabilním a komplexním podnikatelským prostředím, jehož věcné vymezení počtem provozovatelů stanoví regulátor, jenž je příslušný správní úřad obdobně, jako je tomu v případě regulace jiných podnikatelských činností, např. provozování STK apod. Posílení této argumentace je nutno spatřovat i v činnosti celého systému ústředních správních úřadů, které z regulace činnosti vycházejí. Metodika finančních toků vedená Ministerstvem financí ČR v případě její aplikace na dotační tituly do veřejné dopravy předpokládá jako jeden ze základních monitorovacích ukazatelů počet přepravovaných osob. Takto je možno monitorovací ukazatel jako základní formulovat pouze a jenom za podmínek státní regulace dané činnosti, nikoliv prostředí zcela volného obchodu, jak se snaží dovodit žalovaný. Pokud by došlo k rozmělnění kogentního podnikatelského prostředí v dané rovině veřejných služeb uvolněním státní regulace, pak by nebylo možno v době udržitelnosti konkrétních dotací dodržet ukazatel zvýšení počtu přepravovaných osob. Žalobce jako příjemce celé řady dotací obsahujících základní monitorovací ukazatel zvýšení počtu přepravovaných osob má logicky zájem na zachování stávající podoby daného podnikatelského prostředí obsahující předem známé dopravce tak, aby bylo možno naplnit monitorovací ukazatel.

### III. Vyjádření žalovaného

6. V písemném vyjádření žalovaný k podané žalobě uvedl, že uplatněné důvody pro posouzení, zda může být žalobce účastníkem řízení o správním deliktu, jsou naprosto

irelevantní. Přesto žalovaný k jednotlivým argumentům žaloby uvedl, že k právu provozovat linkovou dopravu se nepojí žádná majetková práva, lze však shrnout, že žalobce opravdu mohl být poškozen jednáním společnosti STUDENT AGENCY, k. s. Doprava provozovaná společností STUDENT AGENCY, k. s. naplňovala definici zvláštní linkové dopravy, jenž neslouží široké veřejnosti, nýbrž je určena skupinám cestujících, které o existenci linky vědí a jsou informováni o jejím provozu z jízdního řádu. Uvedená společnost neměla žádnou povinnost s žalobcem uzavřít jakoukoliv smlouvu ohledně tvrzeného využívání označníků žalobce. Skutečnost, že žalobci mohla vzniknout jednáním uvedené společnosti škoda, nemá žádný vliv na postavení žalobce v řízení o správním deliktu uvedeného dopravce. Řízení o správním deliktu bylo zahájeno 2. 3. 2016, přičemž platí, že řízení zahájené podle správního řádu se vždy podle něj dokončí. I v řízení o správních deliktech je třeba respektovat základní principy trestního či přestupkového práva. Jedná se však pouze o principy základní. Judikatura nikdy nedovodila použití dílčích procesních institutů, tyto nemají charakter základních principů trestního či přestupkového práva. Správní orgán si proto v řízení o správním deliktu nemohl „vypůjčit“ právní úpravu z trestních nebo přestupkových právních předpisů a rozhodnout o něčem, k čemu nebyl žádným právním předpisem zmocněn. Takový postup by byl porušením základního principu vyjádřeném v Ústavě i v Listině základních práv a svobod, tedy toho, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu jednoznačně vyplývá, že stíhání a potrestání pachatele správního deliktu je věcí vztahu mezi státem a pachatelem a případný poškozený není účastníkem tohoto řízení. Žalovaný nerozporuje, že status účastníka řízení přináší určitá procesní práva, tyto však nejsou samostatnou otázkou, resp. právem hodným posuzování. Zde platí jednoduchý princip, že účastník řízení práva účastníka řízení má a ten, kdo účastníkem řízení není, taková práva nemá. Žalobce tedy nemohl být v předmětném správním řízení ani z pozice poškozeného jeho účastníkem. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.

#### **IV. Obsah nařízeného jednání před soudem**

7. V rámci nařízeného jednání před Krajským soudem v Brně setrvali zástupci účastníků na svých dosavadních procesních stanoviscích. Zástupce žalobce navrhl, aby soud žalobě z důvodů uvedených v žalobních bodech vyhověl a obě napadená správní rozhodnutí zrušil. Zdůraznil, že je třeba na předmětnou věc uplatňovat zásady trestního práva a není možný rozdílný režim v rámci správního trestání; názor žalovaného na účastenství žalobce je formalistický a nesprávný. Zástupce žalovaného setrval na nemožnosti vzniku účastenství žalobce v rámci řízení o správním deliktu s jiným subjektem.

#### **V. Posouzení věci soudem**

8. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
9. Krajský soud v Brně se k nyní uplatněným žalobním argumentům vyjádřil již v rámci rozsudku ze dne 7. 6. 2018, č. j. 30 A 97/2016 – 45 ve věci týchž účastníků s napadeným tímž prvostupňovým správním rozhodnutím jako v nyní projednávané věci. Soud neshledal důvody odchýlení se od v poukazovaném rozsudku učiněných právních závěrů (i

vzhledem k fakticky totožným žalobním bodům), přičemž tyto v plném rozsahu níže přebírá a pouze v malém rozsahu doplňuje vzhledem k aktuální judikatuře:

10. Soud se nejprve zabýval námitkou nesprávného posouzení možnosti účastenství žalobce v sankčním správním řízení se společností STUDENT AGENCY, k. s. Jak bylo shora uvedeno, žalobce nesouhlasí s názorem správních orgánů, že není účastníkem řízení o uložení pokuty za porušení zákona o silniční dopravě, které bylo vedené pod sp. zn. X se společností STUDENT AGENCY, k. s. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce svým podáním adresovaným Krajskému úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy, ze dne 7. 2. 2016 podal podnět k výkonu státního odborného dohledu a k zahájení řízení o správním deliktu z důvodu, že je provozovatelem trolejbusové a autobusové městské hromadné dopravy ve Zlíně-Otrokovcích (MHD), přičemž uvedl, že je mu z dostupných zdrojů známo, že 13. 12. 2015 bylo zahájeno vlakové dopravní spojení mezi Prahou a Zlínským krajem, a to prostřednictvím vlaků RegioJet. Tyto vlaky jedou do Otrokovic pro obyvatele Zlína, autobusy dopravce STUDENT AGENCY, k. s. využívají zastávek MHD ve Zlíně bez předchozího souhlasu žalobce a bez schválení jízdních řádů příslušným správním úřadem a bez smlouvy o používání označků. Žalobce uvedl, že cizí vozidla, která na zastávkách MHD používaných žalobcem zastavují, ohrožují parkující vozidla, popř. omezují dodržování schválených jízdních řádů. Jedná se o neoprávněné provozování linkové autobusové dopravy. Žalobce uvedl, že je poškozeným účastníkem řízení a upozornil, že počty přepravovaných osob jsou jedním z obvyklých ukazatelů dotačních titulů, přičemž pokud v regionu působí nelegální dopravci, kteří ovlivňují počty přepravovaných osob dopravců disponujících řádnými povoleními a licencemi, může tato situace mít za následek i případné odvody za porušení rozpočtové kázně dotačních příjemců.
11. Dne 2. 3. 2016 oznámil Krajský úřad Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství pod č. j. X zahájení správního řízení ve věci uložení pokuty za porušení zákona o silniční dopravě s právnickou osobou STUDENT AGENCY, k. s. Důvodem pro zahájení tohoto řízení byla skutečnost, že při provedení státního odborného dozoru dne 17. 12. 2015 vzniklo podezření z porušení zákona o silniční dopravě tím, že dopravce porušil ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě tím, že v kontrolovaném vozidle nebyl při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání a ust. § 10 odst. 1 písm. a) tohoto zákona tím, že dopravce provozoval linkovou osobní dopravu bez licence. Při provedení státního odborného dozoru dne 29. 1. 2016 vzniklo podezření z porušení zákona o silniční dopravě tím, že dopravce porušil ust. § 10 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě tím, že provozoval linkovou osobní dopravu bez licence. Konečně při provedení státního odborného dozoru dne 5. 2. 2016 vzniklo podezření z porušení zákona o silniční dopravě tím, že dopravce porušil ust. § 10 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě tím, že provozoval linkovou osobní dopravu bez licence.
12. Následně, dne 3. 3. 2016, bylo vydáno prvostupňové žalobou napadené správní rozhodnutí, kterým bylo vysloveno, že žalobce není účastníkem řízení o uložení pokuty za porušení zákona o silniční dopravě vedeného pod sp. zn. X, s tím, že žalobce nemůže být účastníkem sankčního správního řízení; jediným účastníkem řízení o uložení pokuty za porušení zákona o silniční dopravě je dopravce STUDENT AGENCY, k. s. Proti uvedenému prvostupňovému správnímu rozhodnutí podal žalobce dne 18. 3. 2016 tzv. blanketní odvolání. Dne 20. 4. 2015 vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí z důvodů shora již vyličených. Tímto rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti

prvostupňovému správnímu rozhodnutí a toto zároveň potvrdil. Dne 25. 4. 2016 bylo prvostupňovým správním orgánem Krajským úřadem Zlínského kraje, odborem dopravy a silničního hospodářství vydáno pod č. j. X rozhodnutí, kterým byla společnosti STUDENT AGENCY, k. s. uložena pokuta ve výši 30 000 Kč za naplnění skutkové podstaty správních deliktů spočívajících v jednání, kdy tento dopravce porušil povinnosti stanovení v ust. § 10 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě tím, že dne 17. 12. 2015, 29. 1. 2016 a 5. 2. 2016 provozoval zvláštní linkou osobní dopravu vnitrostátní na lince Zlín-Otrokovice vozidlem RZ X bez udělení licence a dále uvedený dopravce porušil povinnosti podnikatele v silniční dopravě stanovené v ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě tím, že nezajistil, aby v uvedeném vozidle používaném k podnikání při provozování zvláštní linkové osobní dopravy vnitrostátní byl při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání (výpis z živnostenského rejstříku), přičemž řidič tohoto autobusu doklad nepředložil při kontrole státního odborného dozoru dne 17. 12. 2015. Uvedené rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 5. 2016.

13. Z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že v dané věci bylo vedeno řízení, jehož předmětem bylo prošetření podezření ze spáchání tzv. jiného správního deliktu dopravcem společností STUDENT AGENCY, k. s., přičemž konkrétně šlo o podezření z porušení ust. § 9 odst. 2 písm. a) a § 10 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě.
14. Podle ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě platí, že podnikatel v silniční dopravě je povinen zajistit, aby v každém vozidle používaném k podnikání byl při jeho provozu doklad o oprávnění k podnikání, smlouva o mezinárodní zvláštní linkové dopravě, stanoví-li tak přímo použitelný předpis Evropské unie, a další doklady vztahující se k provádění přepravy, vydané podle tohoto zákona, přímo použitelného předpisu Evropské unie, nebo vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána.
15. Podle ust. § 10 odst. 1 písm. a) citovaného zákona platí, že podnikatel v silniční dopravě může provozovat linkovou osobní dopravu jen je-li držitelem licence k provozování linkové osobní dopravy udělené dopravním úřadem.
16. Jak bylo shora již uvedeno, v předmětném řízení bylo postupováno po procesní stránce podle správního řádu, neboť šlo o tzv. jiný správní delikt, žalobce byl oznamovatelem vytýkaného jednání a zároveň argumentoval tím, že je osobou poškozenou jednáním dopravce STUDENT AGENCY, k. s.
17. Otázku účastenství v uvedeném řízení zákon o silniční dopravě neřeší. Tato otázka je upravena v ust. § 27 a 28 správního řádu, přičemž podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) tohoto zákona platí, že účastníky řízení (dále jen „účastník“) jsou a) 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 b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo, anebo povinnost, nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají, anebo nemají.
18. Podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu platí, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
19. Podle ust. § 27 odst. 3 věty první správního řádu platí, že účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.
20. Podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu platí, že za účastníka řízení bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba

je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednání a rozhodnutí věci.

21. V rámci prvního žalobního bodu žalobce tvrdí, že při vymezení pojmu poškozený v řízení o jiném správním deliktu je nutno primárně vycházet z přestupkového zákona a správního řádu za přiměřeného aplikačního využití zásad trestního řízení tak, jak tyto zásady vymezují postavení poškozeného.
22. Problematikou účastenství v řízení o jiných správních deliktech obecně se soudy rozhodující ve správním soudnictví zabývaly opakovaně, přičemž z dosavadní konstantní judikatury plyne jednoznačný závěr podpořený judikaturou Ústavního soudu (viz např. usnesení ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II.ÚS 2990/13), že správní řízení zahájené z moci úřední je spojeno s principem oficiality a legality, podnět k jeho zahájení nelze chápat jinak, než jako pouhý impuls pro další činnost, přičemž stíhání a potrestání pachatele správního deliktu je věcí vztahu mezi státem a pachatelem (viz například nově rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, v němž je mimo jiné uvedeno: „Například poškozený se tak nemůže domáhat zahájení přestupkového řízení proti podezřelému z přestupku, neboť poškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku. Posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání se totiž odehrává výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba - ať již je touto osobou jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba - nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny – srov. k tomu z početné judikatury např. rozsudky ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 – 100, č. 2276/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 3. 2008, č. j. 8 As 46/2007 – 98, detailněji pak rozsudek ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, *Philips Electronics a další*, body 208 a 209.“. Z judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví lze jmenovat rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2017, č. j. 6 A 188/2013 – 51, kdy soud posuzoval účastenství tamějšího žalobce v řízení se subjektem, s nímž bylo vedeno sankční správní řízení ve věci porušení zákona o ochraně spotřebitele. V této věci Městský soud v Praze vyslovil, že žalobce rozhodnutím o uložení sankce nemůže být přímo dotčen ve svých právech vlastníka ochranné známky, a to ani případným rozhodnutím o propadnutí věci; žalobce se pozicí účastníka řízení o správním deliktu, kterého se dopustila jiná osoba, nemůže domáhat role určitého dohlázeatele nad zákonností postupu a rozhodování správních orgánů.
23. V usnesení ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 81/2010 – 218, Nejvyšší správní soud při posuzování obdobné otázky v řízení o pokutě podle zákona o cenách uvedl, že adresáty rozhodnutí o jiných správních deliktech jsou zásadně jen osoby, jimž je správní delikt přičítán a jimž je rozhodnutím ukládána sankce. Na jiné osoby takové rozhodnutí nemá přímý vliv. Právní normy upravující jiné správní delikty obecně nepracují s kategorií poškozených, právní úprava jim zhusta nepřiznává ani právo na to, aby správní orgán projednávající správní delikt rozhodl o náhradě škody; tak je tomu i v řízení podle zákona o cenách. Nepřiznává-li zákonná úprava osobám poškozeným práva, která by mohla uplatňovat v řízení před správním orgánem rozhodujícím o jiných správních deliktech, nemohou být tyto osoby přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech rozhodnutím o správním deliktu, přičemž osoby poškozené protiprávním jednáním pachatele se mohou domáhat náhrady škody pouze cestou práva soukromého.

24. V rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 5 As 80/2014 – 33, rozhodoval Nejvyšší správní soud obdobnou otázku účastenství ve správním řízení ve věci správního deliktu podle ust. § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 110/1997 Sb. o potravinách a tabákových výrobcích, přičemž v rámci tohoto rozsudku soud shrnul konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu tak, že s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010 – 268, se rozšířený senát přiklonil k doktrinální koncepci, že v řízeních o správních deliktech správní orgán rozhoduje vrchnostensky pouze o veřejných subjektivních právech a povinnostech delikventa a žádná veřejná subjektivní práva osob přitom nemohou být dotčena. Atribut přímého dotčení na veřejných subjektivních právech rozšířený senát odepřel osobě poškozené jednáním pachatele správního deliktu. Nejvyšší správní soud též citoval závěry rozsudku tohoto soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 2 As 46/2006 – 100, v němž se soud zabýval postavením poškozeného v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku, přičemž judikoval, že žalobu poškozeného proti správnímu rozhodnutí v řízení o přestupku krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s. proto, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, v té části, v níž žalobce napadá výrok správního rozhodnutí týkající viny obviněného z přestupku či sankce. Žaloba poškozeného proti správnímu rozhodnutí o přestupku v části týkající se výroku o náhradě škody podle § 70 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, je přípustná; k projednání žaloby jsou příslušné soudy rozhodující ve správním soudnictví. Přestože koncepce přestupkového řízení je do jisté míry odlišná od řízení o jiném správním deliktu a přestože účast poškozeného na přestupkovém řízení je § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, výslovně omezena na to, v jakém rozsahu se projednává jeho nárok na náhradu škody, lze i na tomto rozhodnutí demonstrovat povahu dotčení práv stěžovatele vyplývající z výroku rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu provozovatele potravinářského podniku. Jedná se o menší dotčení, než jaké je dáno u osoby, která byla poškozena jednáním pachatele přestupku a které zákon přesto nepřiznává plné účastenství v řízení, o jaké usiluje stěžovatel. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 5 As 80/2014 – 33, dále odkázal na rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 – 91, z něhož citoval, že kdo je účastníkem řízení, vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. V posuzované věci absentuje hmotněprávní poměr stěžovatele k věci, neboť předmětem správního řízení byl správní delikt spáchaný daným provozovatelem potravinářského podniku, přičemž výhradně jemu byla (a mohla být) ve smyslu zákona o potravinách a navazujících předpisů hmotného práva za spáchání správního deliktu uložena pokuta. Rovněž právní nauka poukazuje na nutnou přítomnost aspektu přímého dotčení práva, nikoliv dotčení zprostředkovaného.
25. Obdobné závěry vyslovil také Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, č. j. 9 A 352/2014 – 42, kdy posuzoval účastenství v řízení o jiném správním deliktu ve věci porušení zákona č. 29/2000 Sb. o poštovních službách. Městský soud mj. dovodil, že v důsledku neuzavření poštovní smlouvy může docházet na straně žalobce ke vzniku škody na majetku. Následek ve formě vzniku škody není způsoben přímo rozhodnutím o správním deliktu, neboť výrok o vině či nevině škůdce se práv a povinností žalobce nikterak nedotkne; řízení o správním deliktu je svou povahou řízením s jediným možným účastníkem, a to pachatele správního deliktu, neboť rozhodnutí o uložení pokuty směřuje pouze vůči tomu, kdo je za protiprávní jednání odpovědný. Okruh účastníků správního řízení, jehož účelem je potrestání toho, kdo se dopustil protiprávního jednání, není explicitně určen v zákoně, vyplývá ze samotné povahy tohoto řízení, kdy takové řízení

může být vedeno pouze proti osobě, která se dopustila protiprávního jednání, neboť její práva a povinnosti budou bezprostředně vydaným rozhodnutím dotčena.

26. Se shora uvedenými závěry se Krajský soud v Brně plně ztotožňuje a neměl důvod se od citované konstantní judikatury jakkoliv odchylovat. I v nyní projednávané věci se jedná o řízení o jiném správním deliktu, přičemž žalobce byl oznamovatelem šetřeného závadného jednání společnosti STUDENT AGENCY, k. s. a zároveň tvrdil, že je osobou tímto jednáním poškozenou. Jak bylo shora již uvedeno, zákon o silniční dopravě otázku účastenství neupravuje a ani nestanoví žádná práva, příp. povinnosti vůči osobě oznamovatele závadného jednání či vůči osobě tvrdící vznik škody v důsledku oznamovaného závadného jednání. V uvedeném řízení je možno meritorně rozhodovat pouze o tom, zda se jinému dopravci za vinu dáváný správní delikt stal či nestal, přičemž žalobce nemůže být takovým rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech, příp. povinnostech. Rozhodnutí vydané v řízení o jiném správním deliktu nemůže založit, změnit nebo zrušit právo, anebo povinnost žalobce, ani prohlásit, že právo nebo povinnost má či nemá. Použití přestupkového zákona, příp. trestního řádu (ani jejich zásad, ve smyslu, jak se jich žalobce dovolává) na otázku účastenství není ze shora vylíčených důvodů v tomto řízení možné. Žalovaný se při posuzování věci nedopustil přepjatého formalismu, jeho závěry vychází z interpretace zákona vyplývající ze shora citované judikatury.
27. Pokud jde o charakter sankčního správního řízení vedeného proti společnosti STUDENT AGENCY, k. s., jednalo se o šetření porušení ust. § 9 odst. 2 písm. a) a § 10 odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě (shora citováno). V uvedeném řízení vystupoval žalovaný i prvostupňový správní orgán jako orgán státního dozoru nad dodržováním podmínek provozování silniční dopravy silničními motorovými vozidly za účelem podnikání, přičemž šlo o otázku, zda zmiňovaný dopravce dodržuje podmínky a plní povinnosti stanovené tímto zákonem a přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím práva cestujících autobusové a autokarové dopravy a zda provozuje dopravu podle uděleného povolení (viz ust. § 34 citovaného zákona). Žádný chráněný zájem dopravce zákon o silniční dopravě neupravuje. Na okraj krajský soud uvádí, že otázkou účastenství konkurenčních dopravců v řízení o udělení licence na provozování vnitrostátní veřejné linkové autobusové dopravy se v rozsudku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 8 As 21/2008 – 189 zabýval Nejvyšší správní soud, přičemž dovodil, že v takovémto typu řízení nejsou účastníky případní konkurenční dopravci provozující linkovou dopravu.
28. Vzhledem ke skutečnosti, že předmětné správní řízení bylo zahájeno přede dnem nabytí účinnosti zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, bylo správně dokončeno podle správního řádu (viz ust. § 112 odst. 4 zák. č. 250/2016 Sb.).

## VI. Závěr a náklady řízení

29. S ohledem na shora uvedené skutečnosti a závěry soud žalobu shledal nedůvodnou, proto ji výrokem pod bodem I. tohoto rozsudku zamítl.
30. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s.r.s., podle něhož platí, že 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. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi

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 15. 7. 2021

Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu