

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **ARRIVA Trnava, a.s.** (dříve Slovenská autobusová doprava Trnava, akciová spoločnosť; zkráceně: SAD Trnava, a.s.), se sídlem Nitrianská 5, Trnava, Slovenská republika, zastoupen JUDr. Štefanem Levickým, advokátem, se sídlem J. Herdu 1, Trnava, Slovenská republika, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy,** se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12/1222, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2016, č. j. 9 A 10/2013 - 115,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“), 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 jen „MHD“) a uzavřel smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících se Statutárním městem Přerov jako objednatelem.

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

a) založil v České republice organizační složku zahraniční právnické osoby: Slovenská autobusová doprava, akciová spoločnosť, 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 (mj. v návaznosti na založení své organizační složky) podle § 53 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v relevantním znění, 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 relevantním znění (dále jen „zákon o silniční dopravě“), rozhodnutími Magistrátu města Přerov ze dne 18. 12. 2009, č. j. 1/2009 až 8/2009; a

d) získal osvědčení o oprávnění k podnikání v městské autobusové dopravě podle § 9a zákona o silniční dopravě rozhodnutím dopravního úřadu - Magistrátu města Přerov ze dne 18. 12. 2009, č. j. 2009/25197/DOP.

[3] Stěžovatel linky MHD provozoval od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2011. V souvislosti s provozováním MHD se stěžovatel dotázal žalovaného, zda pro provozování městské autobusové dopravy v Přerově potřebuje zvláštní povolení ve smyslu § 32 zákona o silniční dopravě. Žalovaný stěžovateli odpověděl přípisem ze dne 12. 11. 2010, zn. 65/2010-190-STSP/2, v němž uvedl, že 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 (dále jen „nařízení č. 12/98“), stěžovatel nemůže jako nerezident provozovat městskou autobusovou dopravu na území České republiky, a proto mu zvláštní povolení nelze udělit.

[4] Přes uvedenou odpověď žalovaného stěžovatel podal dne 26. 4. 2011 žádost o vydání zvláštního povolení podle § 32 zákona o silniční dopravě, ve které mj. uvedl, že zaměstnanci Magistrátu města Přerov se na stěžovatele obrátili s požadavkem na předložení zvláštního povolení podle citovaného ustanovení, které by opravňovalo stěžovatele nebo jeho výše uvedenou organizační složku vykonávat městskou autobusovou dopravu ve městě Přerov. Žalovaný žádost stěžovatele zamítl rozhodnutím ze dne 15. 6. 2011, č. j. 41/2011-190-STSP/77, a to s argumentací, že z čl. 3 bodu 3 a z odůvodnění nařízení č. 12/98 vyplývá, že městskou a příměstskou linkovou dopravu nelze dopravci nerezidentovi povolit. Na základě rozkladu podaného stěžovatelem ministr dopravy rozhodnutím ze dne 13. 3. 2012 zrušil rozhodnutí ze dne 15. 6. 2011. Závěr, že nařízení č. 12/98 zakazuje nerezidentům městskou a příměstskou linkovou dopravu, byl označen za nesprávný, protože nařízení č. 12/98 na tuto dopravu vůbec nelze aplikovat; při posuzování žádosti stěžovatele o zvláštní povolení dle § 32 zákona o silniční dopravě je tedy nutné vycházet pouze z vnitrostátní úpravy.

[5] Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2012, č. j. 41/2011-190-STSP/15, žalovaný opětovně rozhodl, že zvláštní povolení dle § 32 zákona o silniční dopravě se stěžovateli nevydává. Rozhodnutí odůvodnil tak, že vycházel ze znění § 32 odst. 2 zákona o silniční dopravě účinného ode dne 1. 6. 2012 [kdy nabyla účinnosti novela zákona o silniční dopravě, provedená zákonem č. 119/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela č. 119/2012 Sb.“) - pozn. NSS]. Žalovaný dospěl k závěru, že nebyla splněna podmínka existence mimořádných dopravních potřeb, neboť existuje dostatečný počet dopravců se

sídlem v České republice, kteří mohou předmětné linky MHD provozovat. Proti uvedenému rozhodnutí stěžovatel podal rozklad, který ministr dopravy zamítl rozhodnutím ze dne 9. 11. 2012, č. j. 36/2012-510-RK/3. Zvláštní povolení dle rozhodnutí ministra představuje také po novele zákona o silniční dopravě mimořádný institut, na jehož vydání není právní nárok.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného (resp. ministra dopravy) ze dne 9. 11. 2012 podal stěžovatel žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“).

[7] Vedle řízení o žádosti o vydání zvláštního povolení bylo se stěžovatelem na základě podnětu žalovaného zahájeno dopravním úřadem (Magistrát města Přerov) řízení o správním deliktu. Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2011, č. j. MMPr/171310/2011, byl stěžovatel shledán vinným ze spáchání správního deliktu, který spočíval v provozování linek MHD bez zvláštního povolení dle § 32 zákona o silniční dopravě, za což mu byla uložena pokuta 100 000 Kč. Stěžovatel podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které Krajský úřad Olomouckého kraje rozhodnutím ze dne 13. 2. 2012, č. j. KUOK/15695/2012, zamítl a potvrdil tak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Proti rozhodnutí o odvolání podal stěžovatel žalobu u Krajského soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 23. 10. 2013, č. j. 22 A 53/2012 - 41, jako nedůvodnou zamítl. Proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě podal stěžovatel kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu, který o ní vedl řízení pod sp. zn. 4 As 148/2013. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 6. 6. 2014, č. j. 4 As 148/2013 - 94 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), přerušil řízení a předložil věc Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“) k posouzení v uvedeném usnesení formulovaných předběžných otázek.

[8] SDEU usnesením ze dne 21. 5. 2015, ve věci C-318/14, *Slovenská autobusová doprava Trnava, akciová spoločnosť proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje*, ECLI:EU:C:2015:352 (dostupné na www.curia.eu), 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.*“

[9] V návaznosti na usnesení SDEU Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 As 148/2013 - 126, publ. pod č. 3295/2015 Sb. NSS, zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě a rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský úřad Olomouckého kraje rozhodnutím ze dne 22. 7. 2015, č. j. KUOK/68523/2015, zrušil rozhodnutí o správním deliktu ze dne 19. 12. 2011 a řízení zastavil.

[10] Městský soud v nyní vedené věci přihlédl k závěrům Nejvyššího správního soudu a SDEU vysloveným v citovaných rozhodnutích a rozhodl o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2012 rozsudkem ze dne 22. 6. 2016, č. j. 9 A 10/2013 - 115. V souladu s § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že stěžovatel nepotřeboval zvláštní povolení podle § 32 zákona o silniční dopravě pro provoz linek

MHD v Přerově. Na situaci stěžovatele citované ustanovení vůbec nedopadá. Za tohoto stavu se veškeré žalobní námitky stěžovatele jevily neopodstatněné a bylo zbytečné zkoumat, zda jsou v jeho případně splněny další podmínky citovaného ustanovení. Městský soud dále uvedl, že si je vědom nesprávného právního názoru a odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaným, což však nic nemění na správnosti a zákonnosti výroku. Bylo by však podle názoru městského soudu zbytečné napadené rozhodnutí rušit pouze za účelem nahrazení původního odůvodnění rozhodnutí ve světle výše uvedeného usnesení SDEU. Ani námitka, že správní orgány rozhodly o žádosti stěžovatele až po nabytí účinnosti novely č. 119/2012 Sb., nemůže nijak zvrátit uvedené závěry.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[11] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Uvedl, že městský soud rozlišuje mezi § 32 odst. 1 a § 32 odst. 2 zákona o silniční dopravě, což vede k názoru, že nejprve je posuzováno, zda je žadatel - zahraniční dopravce oprávněn vykonávat silniční dopravu mezi místy na území České republiky a teprve následně, zda žadatel splňuje podmínky podle § 32 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Stěžovatel podal žádost o vydání zvláštního povolení, neboť k tomu byl *de facto* donucen v důsledku postupu Magistrátu města Přerova, který mu uložil pokutu 100 000 Kč, a dále ze strany Policie ČR, která činila úkony trestního řízení ve věci podezření, že se dopustil přečinu neoprávněného podnikání, který měl spočívat v tom, že od 1. 1. 2010 vykonával MHD v Přerově bez zvláštního povolení podle § 32 zákona o silniční dopravě. Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že podle jeho právního názoru stěžovatel potřeboval zvláštní povolení dle citovaného ustanovení. Pokud žalovaný v minulosti tvrdil, že stěžovatel pro vykonávání MHD v Přerově potřebuje zvláštní povolení, měl mu je vydat, neboť stěžovatel splnil veškeré nezbytné podmínky. Jestliže žalovaný změnil svůj názor tak, že stěžovatel zvláštní povolení nepotřeboval, měl napadená rozhodnutí ze dne 9. 11. 2012 a 4. 6. 2012 zrušit a vydat nové rozhodnutí korespondující s uvedeným názorem.

[13] Podle stěžovatele je nesprávný názor městského soudu, že žádosti o vydání zvláštního povolení nelze vyhovět *„za každou cenu“*, tedy rovněž za situace, kdy podle usnesení SDEU nelze § 32 zákona o silniční dopravě na situaci stěžovatele vůbec aplikovat. Cílem žaloby bylo především zrušení napadených rozhodnutí a vyvolání dalšího řízení o podané žádosti. Polemizovat lze se závěrem městského soudu, že správní orgány nejednaly v rozporu se zákonem, pokud stěžovateli nevydaly zvláštní povolení podle § 32 zákona o silniční dopravě, neboť na základě předcházejícího nesprávného názoru žalovaného, resp. na základě jeho rozhodnutí ze dne 15. 6. 2011, byla stěžovateli uložena pokuta 100 000 Kč za spáchání správního deliktu a byly vůči němu činěny úkony trestního řízení. Napadená rozhodnutí ze dnů 4. 6. 2012 a 9. 11. 2012 jsou přitom v konečném důsledku v souladu s rozhodnutím ze dne 15. 6. 2011.

[14] Žalovaný měl rozhodnout o žádosti stěžovatele podle § 32 odst. 1 a nikoli podle § 32 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Městský soud opomíjí, že nesprávný názor neměl v této věci stěžovatel, ale žalovaný, který přinutil stěžovatele změnit jeho právní

názor a v řízení o žádosti trvat na tom, že splnil veškeré nezbytné podmínky vyžadované § 32 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Žalovaný nezkoumal, zda stěžovatel ve smyslu § 32 odst. 1 zákona o silniční dopravě zvláštní povolení potřeboval či nikoliv. Pokud by městský soud skutečně posuzoval napadená rozhodnutí ze dne 4. 6. 2012 a 9. 11. 2012 ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 As 148/2013 - 126, musel by je zrušit pro jejich nezákonnost.

[15] Z uvedených důvodů je napadený rozsudek nezákonný. Nadto městský soud nedostatečně odůvodnil, proč považuje napadená rozhodnutí žalovaného za zákonná, a proto je jeho rozsudek rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[16] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a rozhodnutí žalovaného zrušil.

[17] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem městského soudu a odkázal na své vyjádření k žalobě. Uvedl, že řízení o žádosti je v plné dispozici žadatele. Předmět řízení byl vymezen obsahem žádosti stěžovatele a žalovaný jím byl vázán; nemohl aplikovat § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a řízení zastavit z důvodu, že podaná žádost byla zjevně nepřípustná. Skutečnost, že žádost nemusela být podána, vyplynula teprve v souvislosti s řízením o správním deliktu stěžovatele, a to z výše citovaného usnesení SDEU ze dne 21. 5. 2015. Žalovaný nerozhoduje o zvláštním povolení zvlášť podle § 32 odst. 1 a podle § 32 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Zákon počítá pouze s jedním typem zvláštního povolení, na jehož základě je zahraniční dopravce oprávněn provozovat silniční dopravu mezi místy ležícími na území České republiky (tzv. kabotáž). V řízení se rozhoduje *a priori* o tom, zda má být vydáno povolení, nikoliv o tom, zda jsou zahraniční dopravci oprávněni provozovat dopravu jen na základě zvláštního povolení. Stěžovatel žádal o vydání povolení, nikoliv o určení, zda takové povolení potřebuje či nikoliv. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 As 148/2013 - 126, plyne, že stěžovatel k provozu MHD v Přerově zvláštní povolení nepotřeboval. Pokud by žalovaný stěžovateli vyhověl, jednalo by se ve světle judikatury o nezákonné rozhodnutí. Žalovaný sice v rámci předběžné konzultace stěžovateli původně sdělil mylný právní názor, ale výrok napadeného rozhodnutí je věcně správný a konvenuje s usnesením SDEU. Městský soud přezkoumal žalobu stěžovatele v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. a v rámci uplatněných žalobních bodů. Žaloba směřující jen proti důvodům rozhodnutí (tj. odůvodnění, byť by se jednalo o mylný právní názor) je podle § 68 písm. d) s. ř. s. nepřípustná. Podle žalovaného je rozsudek městského soudu dostatečně odůvodněný, je z něj seznatelné, jakými úvahami se městský soud řídil a také to, jak se vypořádal s žalobními námitkami a vyjádřením žalovaného.

[18] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti 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.).

[20] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle stěžovatele není z napadeného rozsudku dostatečně seznatelné, z jakého důvodu považoval městský soud napadená rozhodnutí za zákonná. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek nepřezkoumatelným neshledal. Městský soud provedl jednoznačné a vnitřně konzistentní právní hodnocení, z něhož plyne ucelený právní názor na posouzení zákonnosti napadených rozhodnutí žalovaného. S odkazem na související judikaturu Nejvyššího správního soudu a SDEU vysvětlil, z jakého důvodu nemohlo být v předmětné věci stěžovateli vydáno zvláštní povolení podle § 32 zákona o silniční dopravě. V návaznosti na uvedené ozřejmil, proč jsou veškeré žalobní námitky neopodstatněné, a tedy proč by bylo nadbytečné jejich obsáhlé věcné vypořádání. Zdejší soud připomíná názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (dostupném na www.nalus.usoud.cz): „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (ani pro jinou vadu) ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Posouzení správnosti právního názoru městského soudu je otázkou zákonnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], které se Nejvyšší správní soud věnuje dále.

[23] Podle § 32 odst. 1 zákona o silniční dopravě (ve znění účinném ke dni vydání napadených rozhodnutí ze dne 4. 6. 2012 a 9. 11. 2012) pokud nestanoví jinak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nebo přímo použitelný předpis Evropské unie, jsou zahraniční dopravci oprávněni provozovat silniční dopravu mezi místy ležícími na území České republiky jen na základě zvláštního povolení Ministerstva dopravy. Podle odst. 2 může být zvláštní povolení vydáno jen zahraničnímu dopravci, který je podle předpisů platných ve státě, na jehož území má sídlo nebo bydliště, oprávněn provozovat mezinárodní silniční dopravu, a to pouze z důvodu mimořádných dopravních potřeb, které nelze zabezpečit dopravci usazenými v České republice, a na základě vzájemnosti nebo vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána. Na vydání zvláštního povolení není právní nárok. Podle odst. 3 se zvláštní povolení uděluje k provedení jednoho přepravního výkonu nebo na omezený nebo neomezený počet výkonů v určitém časovém období, nejvýše na dobu jednoho roku.

[24] Smyslem a účelem odstavce 1 citovaného ustanovení je vymezit, za jakých podmínek mohou zahraniční dopravci, jak jsou definováni v zákoně o silniční dopravě (viz dále), provozovat na území České republiky silniční dopravu mezi místy ležícími na území České republiky. V určitých případech potřebují zahraniční dopravci k provozování

konkrétní dopravy, kterou mají v úmyslu provozovat, zvláštní povolení Ministerstva dopravy (tj. žalovaného). Odstavec 3 citovaného ustanovení vymezuje věcný, resp. časový rozsah takové dopravy, na který lze zvláštní povolení udělit.

[25] Zvláštní povolení se s ohledem na znění odstavce 2 citovaného ustanovení vydává ve správním řízení, na které se subsidiárně použije správní řád jako procesní předpis. Ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu se řízení o žádosti zahajuje na návrh žadatele, který svou žádostí určuje obsah a rozsah práv a povinností, o kterých správní orgán rozhoduje. Řízení o žádosti je ovládáno tzv. dispoziční zásadou, přičemž žadatel je tím, kdo je oprávněn nakládat s předmětem řízení (viz § 45 odst. 4 správního řádu). Správní orgán je vymezením ze strany žadatele vázán. Může tedy udělit zvláštní povolení tehdy, pokud je žádáno pro konkrétní přepravní výkony v rozsahu předpokládaném v § 32 odst. 3 zákona o silniční dopravě, jež žadatel vykonává nebo má v úmyslu vykonávat jako zahraniční dopravce, přičemž jsou splněny veškeré další podmínky plynoucí z § 32 zákona o silniční dopravě. Výsledkem řízení o žádosti o zvláštní povolení může být vyhovění žádosti a udělení zvláštního povolení, zamítnutí žádosti v případě nesplnění zákonem předpokládaných podmínek, popř. zastavení řízení, existuje-li některý z důvodů vymezených v § 66 odst. 1 správního řádu. Výsledkem řízení o žádosti nemůže být rozhodnutí Ministerstva dopravy pouze o tom, zda žadatel předmětné zvláštní povolení v požadovaném rozsahu potřebuje či nikoliv, neboť takové správní rozhodnutí zákon nepředpokládá a neumožňuje; jedná se toliko o dílčí úvahu Ministerstva dopravy, kterou je nezbytné provést v rámci posouzení, zda je možné vyhovět žádosti o zvláštní povolení. Pokud by totiž žadatel ve vztahu ke konkrétním přepravním výkonům, pro které je žádáno vydání zvláštního povolení, nebyl zahraničním dopravcem ve smyslu zákona o silniční dopravě, anebo by splňoval zákonnou definici zahraničního dopravce, ale zvláštní povolení by nepotřeboval z jiných důvodů, pak není splněna jedna ze základních podmínek pro vyhovění žádosti.

[26] Stěžovatel žádal o zvláštní povolení udělované zahraničnímu dopravci podle § 32 odst. 2 zákona o silniční dopravě, a to pro provozování městské autobusové dopravy v Přerově. Zvláštní povolení stěžovatel žádal pro sebe nebo svou organizační složku založenou v České republice se sídlem v Přerově. K žádosti doložil mj. rozhodnutí Magistrátu města Přerova o koncesi na předmět podnikání „Silniční motorová doprava - vnitrostátní veřejná linková“ a osvědčení o oprávnění k podnikání v městské autobusové dopravě podle § 9a zákona o silniční dopravě, jež byly stěžovatelem získány mj. v návaznosti na založení jeho organizační složky v České republice. Na základě výzvy žalovaného k doplnění žádosti ze dne 9. 5. 2011, zn. 41/2011-190-STSP/3, stěžovatel uvedl, že ve smyslu § 32 odst. 3 zákona o silniční dopravě žádá o zvláštní povolení pro neomezený počet přepravních výkonů na dobu jednoho roku, neboť jeho organizační složka provozuje v Přerově městskou autobusovou dopravu na 8 linkách a celkem na 307 spojích, což se však může v průběhu roku měnit.

[27] V nyní projednávané věci je třeba postavit najisto, zda má stěžovatel ve vztahu ke konkrétní dopravě (přepravním výkonům), pro kterou žádal zvláštní povolení podle § 32 zákona o silniční dopravě, postavení zahraničního dopravce ve smyslu zákona o silniční dopravě, a zda vůbec byl ve smyslu odst. 1 citovaného ustanovení povinen disponovat zvláštním povolením.

[28] Podle § 2 odst. 12 zákona o silniční dopravě, ve znění účinném do 31. 5. 2012 (před účinností novely č. 119/2012 Sb.), platilo, že 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.

[29] Některá ustanovení zákona o silniční dopravě, včetně vymezení tuzemského a zahraničního dopravce, se ode dne 1. 6. 2012 změnila, a to s účinností novely č. 119/2012 Sb., která se soustředila na uvedení českého práva do souladu s právem Evropské unie, zejména s tzv. silničním balíčkem nabývajícím účinnosti v prosinci roku 2011 (viz důvodová zpráva k novele č. 119/2012 Sb.).

[30] Podle § 2 odst. 4 zákona o silniční dopravě, ve znění účinném ke dni vydání napadených rozhodnutí, je dopravcem fyzická nebo právnická osoba provozující silniční dopravu. Tuzemský dopravce je dopravce, který provozuje silniční dopravu pro cizí potřeby na základě koncese nebo silniční dopravu pro vlastní potřeby k zajištění své podnikatelské činnosti vykonávané na základě živnostenského nebo jiného oprávnění uděleného podle zvláštního právního předpisu orgánem České republiky. Podnikatel v silniční dopravě je tuzemský dopravce provozující silniční dopravu pro cizí potřeby. Z důvodové zprávy k novele č. 119/2012 Sb. plyne, že dopravce, který nenaplňuje definici tuzemského dopravce, je zahraničním dopravcem. Úprava vymezení tuzemského dopravce byla navržena tak, že *„nadále nemá být vymezen prostřednictvím usazení (sídla, pobytu) popř. státní poznávací značkou, ale skutečností, že oprávnění k výkonu provozu silniční dopravy získal v České republice. Tato změna není zásadní povahy u silniční dopravy provozované velkými vozidly (usazení na území ČR je jednou z podmínek pro získání koncese)* [stěžovatel provozuje dopravu velkými vozidly v uvedeném smyslu - pozn. NSS], *ale je nezbytná s ohledem na silniční dopravu provozovanou malými vozidly. Zde dopravce pro získání koncese nebude muset být usazen na území ČR.“*

[31] Stěžovatel je zahraniční právnickou osobou založenou podle slovenského práva se sídlem v Trnavě ve Slovenské republice, která má v České republice zřízenou organizační složku (přičemž v žádosti o zvláštní povolení výslovně zmínil, že jej žádá také pro předmětnou organizační složku). V této souvislosti je vhodné uvést, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 5 Afs 64/2012 - 79, publ. pod č. 3061/2014 Sb. NSS, vyplývá, že organizační složka zahraniční právnické osoby, která podnikala na území České republiky podle § 21 a § 22 obchodního zákoníku ve znění účinném do 31. 12. 2013, nemá právní subjektivitu. Právní subjektivitu má výlučně zahraniční právnická osoba, která organizační složku zřídila. Organizační složka zahraniční právnické osoby tedy nemá způsobilost mít práva a povinnosti, způsobilost k právním úkonům (právní osobnost), ani procesní způsobilost. Nemůže proto být samostatně účastníkem soudního či správního řízení, a tedy ani nabýt koncesi či zvláštní povolení výhradně pro sebe.

[32] Podle § 21 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (zrušen k 31. 12. 2013 zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník – pozn. NSS), platilo, že zahraniční osoby mohou podnikat na území České republiky za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako české osoby, pokud ze zákona nevyplývá něco jiného. Podle odst. 2 se zahraniční osobou pro účely tohoto zákona rozumí fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem mimo území České republiky. Podle odst. 3 se podnikáním zahraniční osoby na území České republiky rozumí pro účely tohoto zákona podnikání této osoby, má-li podnik nebo jeho organizační složku umístěnou na území České republiky. Podle odst. 4 vzniká oprávnění zahraniční osoby podnikat na území České republiky ke dni zápisu této osoby, popřípadě organizační složky jejího podniku, v rozsahu předmětu podnikání zapsaném do obchodního rejstříku.

[33] V posuzované věci není pochyb o tom, že stěžovatel v rozhodné době podnikal prostřednictvím své organizační složky v souladu s § 21 a § 22 obchodního zákoníku a byla mu udělena koncese podle českého živnostenského zákona na předmět podnikání „Silniční motorová doprava - vnitrostátní veřejná linková“. Přestože je stěžovatel nepochybně zahraniční právnickou osobou, ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o silniční dopravě splňoval ke dni vydání napadeného rozhodnutí definici tuzemského dopravce, neboť provozoval silniční dopravu pro cizí potřeby na základě koncese udělené podle zvláštního právního předpisu orgánem České republiky. Z uvedeného důvodu nebylo možné vyhovět jeho žádosti o zvláštní povolení podle § 32 zákona o silniční dopravě, neboť na něj odst. 1 citovaného ustanovení v daném případě nedopadal.

[34] S ohledem na výše uvedené nelze souhlasit s názorem žalovaného a městského soudu, podle nichž je třeba stěžovatele považovat za zahraničního dopravce ve smyslu zákona o silniční dopravě. Žalovaný a městský soud sice postupovali podle § 32 zákona o silniční dopravě, ve znění novely č. 119/2012 Sb., avšak zjevně nezohlednili skutečnost, že došlo také ke změně ustanovení vymezujícího pojmy tuzemský a zahraniční dopravce. Právní posouzení provedené městským soudem je tedy třeba dílčím způsobem korigovat.

[35] Uvedené však nic nemění na jinak správném závěru městského soudu, že stěžovatel neměl povinnost disponovat zvláštním povolením podle § 32 zákona o silniční dopravě pro provoz linek MHD v Přerově, neboť na něj odst. 1 citovaného ustanovení v daném případě nedopadá. Žalovaný nepochybil, pokud jeho žádosti nevyhověl. Proto je nadbytečné zkoumat, zda jsou v jeho případě splněny podmínky pro vydání zvláštního povolení zakotvené v § 32 odst. 2 téhož zákona. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje také s názorem městského soudu, podle kterého napadená rozhodnutí ze dne 4. 6. 2012 a 9. 11. 2012 vycházela z nesprávného právního názoru, že zvláštní povolení nelze vydat pro nesplnění podmínek § 32 odst. 2 zákona o silniční dopravě, což však samo o sobě nemůže vést k jejich zrušení.

[36] Lze uzavřít, že výroky rozsudku městského soudu a rozhodnutí žalovaného z hlediska zákona obstojí, a proto nebylo na místě rušit napadený rozsudek a rozhodnutí žalovaného a zavázat je k tomu, aby nahradili původní odůvodnění.

[37] Stejně jako městský soud, také Nejvyšší soud chápe snahu stěžovatele hájit svou pověst, práva a zájmy, čehož však nelze v daném případě dosáhnout v rámci tohoto řízení o kasační stížnosti. Jak již bylo uvedeno, v řízení o žádosti o zvláštní povolení mohl žalovaný rozhodnout pouze tak, že by žádosti vyhověl, zamítl ji nebo řízení zastavil pro některý z důvodů podle § 66 odst. 1 správního řádu. Vydání správního aktu, kterým by žalovaný toliko deklaroval, zda stěžovatel ve smyslu § 32 odst. 1 zákona o silniční dopravě potřebuje pro konkrétní přepravní výkony zvláštní povolení či nikoliv, dotčená právní úprava nepředpokládá.

[38] Nad rámec věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že si je vědom závěrů vyslovených v rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 As 148/2013 - 126: *„Dopravce, který je právnickou osobou se sídlem v jiném členském státě Evropské unie a na území České republiky podniká prostřednictvím organizační složky, není povinen pro provozování silniční dopravy mezi místy ležícími na území České republiky disponovat zvláštním povolením Ministerstva dopravy podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Takový požadavek je v rozporu s článkem 49 Smlouvy o fungování Evropské unie, zaručujícím právo svobodně se usazovat a podnikat za podmínek stanovených pro státní příslušníky přijímajícího členského státu.“* Z výše uvedeného posouzení je ovšem zřejmé, že závěry citovaného rozsudku nejsou na nyní projednávaný případ zcela přiléhavé, neboť se týkaly rozhodnutí, v nichž byl aplikován zákon o silniční dopravě ve znění před novelou č. 119/2012 Sb., tedy v době, kdy byly odlišně vymezeny pojmy zahraniční a tuzemský dopravce.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[40] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalovanému, který měl ve věci úspěch a měl by právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady s tímto řízením nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 18. srpna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu