

Spis 8 As 29/2007 byl spojen se spisem číslo 8 As 17/2007 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:

8 Afs 17/2007-135



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce D. p., a. s., zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem v Brně, Těsnohlídkova 9, proti žalovanému Ministerstvu dopravy, Praha 1, nábřeží Ludvíka Svobody 12, zastoupenému JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem v Praze 8, Sokolovská 49,

- v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2006, čj. 6/2006-190-STSP/6, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 182/2006–75, vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 17/2007,
- v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2006, čj. 21/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 183/2006–67, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 18/2007,
- v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2006, čj. 22/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 184/2006–66, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 19/2007,
- v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2006, čj. 23/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 185/2006–66, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 20/2007,
- v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2006, čj. 24/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 186/2006–66, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 21/2007,
- v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2006, čj.

- 25/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 187/2006–65, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 22/2007,
- v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2006, čj. 30/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2006, čj. 11 Ca 192/2006–55, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 23/2007,
  - v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2006, čj. 31/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2006, čj. 11 Ca 193/2006–54, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 24/2007,
  - v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2006, čj. 32/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2006, čj. 11 Ca 194/2006–53, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 25/2007,
  - v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2006, čj. 33/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2006, čj. 11 Ca 195/2006–53, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 26/2007,
  - v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2006, čj. 26/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 188/2006–75, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 27/2007,
  - v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2006, čj. 27/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 189/2006–72, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 28/2007, a
  - v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2006, čj. 28/2006-190-STSP/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 190/2006–72, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 8 As 29/2007,

t a k t o :

**Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2006, čj. 11 Ca 192/2006-55, čj. 11 Ca 193/2006–54, čj. 11 Ca 194/2006–53 a čj. 11 Ca 195/2006–53, a ze dne 21. 12. 2006, čj. 11 Ca 182/2006–75, čj. 11 Ca 183/2006–67, čj. 11 Ca 184/2006–66, čj. 11 Ca 185/2006–66, čj. 11 Ca 186/2006–66, čj. 11 Ca 187/2006–65, čj. 11 Ca 188/2006–75, čj. 11 Ca 189/2006–72 a čj. 11 Ca 190/2006–72, se zrušují a věci se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaný rozhodnutími uvedenými v záhlaví změnil k odvoláním žalobce rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, (správní orgán prvního stupně, krajský úřad), ze dne

15. 12. 2005, čj. 1108/DS/05/147248, čj. 1109/DS/05/147259, čj. 1110/DS/05/147260, čj. 1111/DS/05/147261, čj. 1112/DS/05/147262, čj. 1113/DS/05/147263, čj. 1118/DS/05/147268, čj. 1119/DS/05/147269, čj. 1121/DS/05/147270, čj. 1122/DS/05/147271, čj. 1114/DS/05/147264, čj. 1114/DS/05/147265, čj. 1116/DS/05/147266, a uložil žalobci podle § 35 odst. 3 písm. j) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), jednotlivými rozhodnutími pokutu vždy ve výši 7500 Kč za porušení § 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě, kterého se žalobce dopustil tím, že dne 12. 1. 2005 provozoval bez licence linkovou osobní dopravu, v trase linek specifikovaných v jednotlivých rozhodnutích. Žalovaný současně zastavil řízení ve věcech porušení § 9 odst. 2 zákona o silniční dopravě, zahájená dne 25. 10. 2005.

## II.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobami u Městského soudu v Praze; městský soud žaloby zamítl rozsudky uvedenými v záhlaví.

K námitce žalobce o chybějícím materiálním znaku správního deliktu městský soud uvedl, že zatímco trestní zákon výslovně stanoví materiální znak trestného činu, za který považuje čin nebezpečný pro společnost (§ 3 odst. 1), a zákon o přestupcích stanoví podobné kritérium pro oblast přestupků (§ 2 odst. 1), v případě správního trestání a jednotlivých správních deliktů výslovný požadavek společenské nebezpečnosti chybí. Správním deliktem je proto jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za něž správní orgán ukládá trest stanovený právním předpisem správního práva. Zákonodárce spojením protiprávního jednání, naplňujícího znaky skutkové podstaty správního deliktu, a oprávnění správního orgánu uložit trest, vyjadřuje, že takovému jednání přičítá určitý stupeň společenské nebezpečnosti. Konkrétní okolnosti protiprávního jednání lze přitom promítnout do výše uložené pokuty. Důvodnost námítky městský soud nedovodil ani z žalobcem citované odborné literatury.

Podle městského soudu bylo nepochybně zjištěno, že žalobce provozoval bez licence vnitrostátní linkovou osobní dopravu. Z § 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě přitom vyplývá oprávnění dopravce zahájit provoz pouze na základě licence udělené dopravním úřadem. S nerespektováním této povinnosti spojuje zákon sankci – pokutu, až do výše 750 000 Kč [§ 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě]. Zákonodárce tím jednoznačně vyjádřil, že považuje podobné jednání za společensky nebezpečné. Jednání žalobce neospravedlňuje ani skutečnost, že by v důsledku jeho nečinnosti nebyla zajištěna dopravní obslužnost v odpovídajícím území, protože právní předchůdce žalobce zajišťoval 80 % linkové dopravy v kraji. Zákon o silniční dopravě stanoví podmínky, za nichž licence udělená k provozování linkové osobní dopravy zaniká, tyto podmínky je třeba respektovat a právní předchůdce žalobce stejně jako žalobce měli uvedené okolnosti při svých obchodních záměrech zohlednit. Městský soud nesdílí názor o nulové společenské nebezpečnosti jednání žalobce, které naopak považuje za závažné porušení zákona. Provozovatel linkové osobní dopravy se totiž musí ze zákona podrobit licenčnímu řízení, v jehož průběhu je posuzováno, zda splňuje zákonné podmínky.

K namítané nedokonalosti právního systému, neumožňující přechod licence na subjekty vzniklé rozdělením společnosti, která původně licenci držela, městský soud zdůraznil, že přezkoumává rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena pokuta, nikoliv licenční řízení. Dále uvedl, že právní úprava provedená zákonem o silniční dopravě je

jednoznačná, umožňuje zahájit provoz linkové osobní dopravy pouze na základě licence a současně stanoví, že zánikem držitele licence zaniká i licence. U nástupnického subjektu původního držitele licence je potřeba nově zkoumat, zda splňuje podmínky pro udělení licence. Vydání licence není formálním administrativním úkonem, jak předpokládá žalobce, zákon pro ně stanoví nutnost splnění řady podmínek (§ 10 odst. 2 zákona o silniční dopravě) a také předpokládá, že licence nemusí být udělena (§ 12 odst. 3 zákona o silniční dopravě).

Podle městského soudu není odpovědnost žalobce za spáchání správního deliktu ovlivněna ani tím, že správní orgány věděly o rozdělení právního předchůdce žalobce, ani tím, že žalobce byl na základě smlouvy o zajištění dopravní obslužnosti povinen k provozování linkové osobní dopravy, a konečně ani tím, že na žalobce přešly účinky citované smlouvy. Žalobce byl naopak při svém podnikání povinen respektovat zákon. Názor, že správní orgán byl povinen upozornit žalobce na jeho protiprávní jednání a poučit jej o odpovědnosti za správní delikt, resp. mu uložit ukončení protiprávního jednání, nemá podle městského soudu oporu v zákoně. Městský soud neshledal ve spisech oporu ani pro názor, že k zahájení sankčního řízení došlo až v důsledku uplatnění požadavku na finanční vyrovnání žalobce vůči kraji, ani pro tvrzení, podle nějž žalovaný v napadeném rozhodnutí správně konstatoval, že správní orgán prvního stupně měl poučit právního předchůdce žalobce o povinnosti nástupnických subjektů požádat o udělení nové licence. Poukázal-li žalobce v této souvislosti v závěrečném návrhu v některých řízeních před městským soudem na § 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě a tvrdil, že řízení o licencích mělo být zahájeno z úřední povinnosti, byla jeho námitka uplatněna po lhůtě pro podání žaloby a městský soud se jí proto nemohl věcně zabývat (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).

Brojil-li žalobce proti závěru žalovaného, že měl požádat o licence v dostatečném předstihu před svým vznikem, a tvrdil-li, že účastníkem řízení může být pouze existující subjekt s právní subjektivitou, městský soud konstatoval, že se námitky týkají udělování licencí, nikoliv napadeného rozhodnutí. Podle městského soudu byly „licenční“ souvislosti nepochybně způsobilé ovlivnit obchodní strategii dotčených subjektů, které měly tyto okolnosti ve svých aktivitách zohlednit a zabránit vzniku přechodného období.

Při posouzení napadeného rozhodnutí považuje městský soud za irelevantní otázku možných důsledků nečinnosti žalobce, který by vyčkal na udělení licence a dopravu neprovozoval (žalobce v ryze obecné rovině uvádí zásah širokého obyvatelstva, ohrožení výkonu veřejné správy ad.).

Městský soud neposoudil jednání žalobce jako jednání v krajní nouzi. Tento institut upravují právní předpisy v případech odpovědnosti za zaviněné protiprávní jednání (trestný čin, přestupek), v posuzované věci však šlo o posouzení objektivní odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. V takovém případě právní předpisy institut krajní nouze neupravují, neboť zavinění není podmínkou pro vyvození odpovědnosti za protiprávní jednání naplňující znaky skutkové podstaty správního deliktu.

V rámci některých řízení před městským soudem žalobce v závěrečném návrhu odkázal na zásadu rovnosti subjektů s tím, že pro právnické osoby musí při správním trestání platit stejné principy jako pro osoby fyzické. Městský soud k tomu uvedl, že právní řád zná širokou a různorodou škálu správních deliktů (přestupky, jiné správní delikty fyzických osob postihované za zavinění, správní delikty právnických a fyzických

osob postihované bez ohledu na zavinění, správní delikty disciplinární, pořádkové ad.) a pro každý druh deliktů jsou stanoveny zvláštní podmínky pro vyvození odpovědnosti. Tato skutečnost nenarušuje princip rovnosti před zákonem, neboť všechny subjekty mají stejné postavení a podrobují se stejným zákonným podmínkám. Vystupují-li fyzické osoby jako podnikatelé nebo provozovatelé kvalifikovaných činností, mají řadu povinností odlišných od běžných povinností občana, odpovědnost vůči nim je vyvozována bez ohledu na zavinění a také se nemohou dovolávat krajní nouze, upravené v zákoně o přestupcích. Stanovení rozdílných podmínek odpovědnosti pro rozdílné druhy správních deliktů nezakládá bez dalšího nerovnost subjektů před zákonem.

Pro posouzení námitky podjatosti (§ 9 odst. 1 správního řádu) musí být podle městského soudu vždy uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je podjatost dovozována. Námitce, že byli podjati všichni pracovníci správního orgánu, nelze ve správním soudnictví přisvědčit, pokud neobsahuje dostatek rozhodných tvrzení. Žalobní námitka přitom obsahuje pouze obecná tvrzení bez konkrétní skutkové informace. Dále městský soud uvedl, že zákon nezná podjatost správního orgánu jako celku. Námitka podjatosti může být uplatněna pouze vůči konkrétním pracovníkům správního orgánu, byť nelze vyloučit situaci, kdy žádný z pracovníků správního orgánu nebude moci v určité věci rozhodnout. Námitka podjatosti může být pojmově vznesena pouze před rozhodnutím ve věci a může být uplatněna pouze ve vztahu ke skutečnostem, které nastaly před vydáním rozhodnutí. Žalobce přitom v průběhu celého správního řízení námitku podjatosti pracovníků správního orgánu prvního stupně nevznesl. Odkázal-li žalobce v závěrečném návrhu v rámci některých soudních řízení na webové stránky Ústeckého kraje a na výstrižkový archiv, nemá jeho tvrzení oporu v obsahu spisu. Z podané žaloby nevyplývá návrh žalobce na doplnění dokazování a žalobce jej neučinil ani při ústním jednání.

Žalobce nebyl účastníkem řízení o vyznačení právního nástupnictví na licencích, v němž podle něj mělo dojít ze strany správních orgánů k porušení poučovací povinnosti (§ 3 odst. 2 správního řádu). Tato povinnost se přitom podle městského soudu vztahuje pouze k účastníkům řízení. Správní orgány tedy neměly vůči žalobci poučovací povinnost a žalobce se nemůže úspěšně dovolávat porušení poučovací povinnosti vůči jinému subjektu, protože nešlo o jeho práva a povinnosti.

Vytýkal-li žalobce správním orgánům nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí o udělení licence, městský soud zdůraznil, že předmětem řízení je rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt. Co do rozhodnutí o udělení licence, žalobce je mohl napadnout samostatnou žalobou. Ze zákona o silniční dopravě nelze dovodit právní fikci, podle níž by marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí byla licence žadateli udělena. Bez ohledu na nedodržení lhůt v licenčním řízení proto žalobce spáchal správní delikt, neboť provozoval dopravu bez udělené licence. I námitka absence dobré víry ve správnost postupu správních orgánů směřuje podle městského soudu do licenčního řízení, a proto není důvodná.

Námitky, že správní řízení trpí formálními vadami, žalobci bylo upřeno právo na spravedlivý proces a výklad ustanovení zákona o silniční dopravě a správního řádu překročil meze správního uvážení, byly podle městského soudu uplatněny toliko v obecné rovině a není z nich zřejmé, v čem žalobce uvedené vady spatřuje. Městský soud proto pouze obecně shledal, že řízení bylo vedeno v souladu s procesními předpisy, skutková zjištění (že žalobce provozoval svoji činnost bez licence) nebyla zpochybněna, úvaha o naplnění skutkové podstaty správního deliktu žalobcem je v rozhodnutí uvedena, výše

uložené pokuty je odůvodněna a úvahy správního orgánu mají oporu ve spisech.

Žalobce v závěrečném návrhu v rámci některých řízení před městským soudem uvedl, že překročení mezi správního uvážení spatřoval ve výši pokuty. Podle městského soudu se jedná o novou námitku, uplatněnou po lhůtě pro podání žaloby, kterou se soud nemohl zabývat (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Stejně městský soud uzavřel k námitce, že s žalobcem mělo být vedeno pouze jedno správní řízení, uvedenou až v závěrečném návrhu, a k námitce, že žalobce musel volit mezi porušením zákona o dopravě a porušením nařízení rady (EHS) č. 1191/69, uplatněnou pouze v obecné rovině v replice.

K námitce žalobce, že soud není vázán doslovným zněním zákona, a k odkazům na nálezy Ústavního soudu, týkající se výkladu a aplikace právních předpisů, městský soud uvedl, že s tímto názorem lze souhlasit, ovšem pouze za situace, kdy je při aplikaci předpisu nutno výklad provést. Tak tomu v posuzované věci není, neboť znění zákona je jednoznačné.

### III.

#### III.1

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudkům městského soudu kasačními stížnostmi. Dovolal se stížních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. vad řízení před správním orgánem, které mohly ovlivnit zákonnost, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí či vadě, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jakkoliv posledně uvedenému zákonnému ustanovení své námitky výslovně nepodřadil.

Stěžovatel především polemizuje se závěrem městského soudu, že míra společenské nebezpečnosti protiprávního jednání je vyjádřena ve formulaci skutkové podstaty správního deliktu a možnost jejího zohlednění je dána mezemi správního uvážení při stanovení výše a druhu sankce. V pojetí městského soudu není správnímu orgánu umožněno při chybějící společenské nebezpečnosti od uložení sankce upustit, zatímco v případech přestupků taková možnost existuje. V tom lze spatřovat diskriminaci, neboť právní řád umožňuje stejné jednání posuzovat jako dva rozdílné typy správního deliktu podle osoby pachatele. Právnická osoba je přitom ve srovnání s fyzickou osobou postižena za stejné jednání podle přísnější procesní normy a přísnější sankcí. Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že zákonodárce spojením protiprávního jednání a oprávnění správního orgánu trestat vyjadřuje, že takovéto jednání automaticky dosahuje společenské nebezpečnosti nezbytné pro uložení sankce. Taková úvaha nemá oporu v platné právní úpravě. Podle stěžovatele musí pro trestnost správního deliktu existovat míra společenské nebezpečnosti vyšší než malá. Pokud se společenská nebezpečnost formálně protiprávního jednání blíží nule, nebo je vyvážena či převážena pro společnost pozitivním přínosem, nelze po materiální stránce uvažovat o správním deliktu uvažovat. Nedostatek společenské nebezpečnosti nemá odraz ve výši sankce, nýbrž v neexistenci důvodů správního řízení a správní orgán je povinen řízení zastavit, neboť odpadl důvod jeho zahájení. Stěžovatel se rovněž domnívá, že se městský soud dostatečně nevypořádal s žalobní argumentací vycházející z děl teoretiků práva k otázce definice správních deliktů.

Podle stěžovatele městský soud ani správní orgány dostatečně nevyvrátily jeho názor, že k protiprávnímu jednání došlo s vědomím nalézacího správního orgánu, a pouze proto,

že formálně naplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu, je nelze považovat za společensky nebezpečné. Správní orgán nijak nebránil protiprávnímu stavu a naopak později sankcionované chování stěžovatele předpokládal. Stát navíc za toto jednání zaplatil stěžovateli náhradu za prokazatelnou ztrátu.

Městský soud přičítá stěžovateli a jeho právnímu předchůdci, že při formulaci své obchodní politiky a podnikatelských záměrů, ústících v rozdělení společnosti, nezohlednili nedokonalý právní systém v České republice, neumožňující přechod licence. Podle stěžovatele však nelze uložit sankci za jednání, jehož se dopustil v dobrém úmyslu a ve veřejném zájmu a ve kterém zákon spatřuje správní delikt nikoliv úmyslně, ale v důsledku nedopatření. Dále stěžovatel odmítá názor, podle něž nemohl předpokládat, že licenci dostane. Splňoval totiž všechny zákonné podmínky, správní orgán proto neměl žádný prostor pro správní uvážení a stěžovatel legitimně očekával, že licenci dostane. Navíc stěžovatel ani jeho právní předchůdce neměli možnost zabránit vzniku přechodného období, během něhož by byl stěžovatel nucen ukončit linkovou osobní dopravu na 80 % území Ústeckého kraje. Stěžovatel také zdůraznil, že správní orgán v jeho případě postupoval odlišně, než činí v současnosti u nových dopravců, kterým skutkově shodné jednání toleruje. Na rozdíl od městského soudu se stěžovatel domnívá, že nemohl své obchodní aktivity přizpůsobit nepřevoditelnosti licence, neboť se jedná o skutečnosti, které nemohl ovlivnit.

Proti odmítnutí námítky krajní nouze argumentuje stěžovatel obsahově shodně jako u námítky o chybějící společenské nebezpečnosti.

V některých kasačních stížnostech stěžovatel ve vztahu k vyloučení všech pracovníků nalézacího správního orgánu uvedl, že v době správního rozhodování neznal přes jejich existenci indicie nasvědčující vyloučení těchto pracovníků. Rozhodující však není, zda byla námítka podjatosti vznesena rozhodnutím ve věci, ale kdy se účastník o relevantních skutečnostech dozvěděl. Stěžovatel také namítl, že nebyl městským soudem poučen, jak by měl námítku podjatosti doložit. V některých kasačních stížnostech stěžovatel namítl, že v řízení před městským soudem odkázal na webové stránky Ústeckého kraje a na výstřížkový archiv, přičemž důkaz jejich obsahem nebyl proveden.

Dále stěžovatel tvrdí, že z argumentace městského soudu nelze dovodit, zda se ztotožnil s žalobní námítkou, že stěžovatel neměl před zápisem do obchodního rejstříku právní subjektivitu a proto nemohl činit úkony směřující k vydání licence. Podle stěžovatele je pro posouzení odpovědnosti rozhodující skutečnost, že správní orgán věděl o rozdělení právního předchůdce stěžovatele a o vzniku souvisejícího vakua v provozování linkové osobní dopravy. Správní orgán byl povinen okamžitě po zániku licence učinit taková opatření, aby se stěžovatel protiprávního jednání nedopouštěl, zejména byl povinen stěžovatele na jeho protiprávní jednání upozornit, poučit jej o odpovědnosti za správní delikt, a pokud by stěžovatel nadále dopravu provozoval, byl správní orgán povinen ihned po zániku licence provést kontrolu a zahájit řízení o správním deliktu. K zahájení sankčního řízení přitom došlo až v důsledku uplatnění požadavku stěžovatele na finanční vyrovnání vůči kraji.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí o udělení licence (správními orgány) nemá vliv na rozhodnutí o správním deliktu. Vydání napadeného rozhodnutí bylo umožněno protiprávním jednáním téhož správního orgánu v jiném řízení. Městský soud tuto skutečnost nehodnotil, ani se s ní

nevypořádal. Jednání stěžovatele bylo vyprovokováno nečinností správního orgánu jeho sankcionování je v hrubém rozporu s dobrými mravy. Úvaha městského soudu, podle níž měl stěžovatel napadnout samostatnou žalobou rozhodnutí o udělení licence, nemá oporu v hmotněprávní logice. Stěžovatel nemohl riskovat prodloužení řízení o licenci a byl nucen akceptovat nezákonné rozhodnutí, aby mohl vykonávat činnost, která je předmětem jeho podnikání.

Stěžovatel polemizuje i se závěrem městského soudu, podle nějž v žalobě nezpochybnil výši pokuty. Neučinil tak přímo, ale od počátku tvrdí, že jeho jednání postrádalo společenskou nebezpečnost a probíhalo za situace obdobné krajní nouzi, proto měla být výše pokuty nulová. Podle stěžovatele tato argumentace fakticky obsahuje i požadavek jednoho řízení pro všechny skutky.

Způsob, jakým městský soud odmítl aplikaci judikatury Ústavního soudu, neodpovídá podle stěžovatele jejímu smyslu. Znění zákona není jednoznačné a městský soud a správní orgán měly dospět k závěru, že v důsledku absence společenské nebezpečnosti jednání stěžovatele a jeho jednání v krajní nouzi, byly dány důvody pro zastavení správního řízení pro odpadnutí jeho důvodu nebo důvody pro snížení pokuty na nulu. Stěžovatel v té souvislosti odkázal na nálezy Ústavního soudu, podle nichž obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku.

Podle stěžovatele městský soud opomněl, že řízení o licencích se v případě trvajících závazků veřejné služby zahajuje nejen na návrh, ale i z úřední povinnosti (§ 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Zavinění proto nelze přičítat pouze stěžovateli, který při podnikání nerespektoval zákonné ustanovení, ale i správnímu orgánu, který stěžovatele o riziku deliktů odpovědnosti s dostatečným předstihem nepoučil a protiprávnímu jednání nezabránil zahájením řízení z úřední povinnosti. Stěžovatel v této souvislosti tvrdí, že se nejedná o nový žalobní důvod, ale o rozvedení argumentace, proč měly správní orgány řízení zastavit. Pokud městský soud k dané skutečnosti nepřihlédl, jednal přepjatě formalisticky.

Stěžovatel tvrdí, že se správní orgán dopustil šikanózního použití práva, neboť řízení o pokutě zahájil v době, kdy Ústecký kraj uplatňoval vůči stěžovateli nátlak spojený s vyjednáváním o výši náhrad (za prokazatelnou ztrátu ze závazku veřejné služby) a řízení zahájil několik měsíců poté, kdy stěžovatel dopravu bez licence provozoval. Neobstojí závěr, že uváděné skutečnosti nemají oporu ve správním spise, neboť městský soud měl možnost důkazy do spisu doplnit. V některých kasačních stížnostech stěžovatel namítl, že šikanózní byla i samotná kontrola, vedoucí k zahájení sankčního řízení, neboť skutečnosti nasvědčující formálnímu naplnění skutkové podstaty správního deliktu byly správnímu orgánu známy již v okamžiku vzniku stěžovatele.

Překročení mezi správního uvážení správními orgány spatřoval stěžovatel ve stanovení výše pokuty, resp. v nezastavení řízení pro odpadnutí důvodů. Nebylo-li řízení zastaveno, měla být pokuta uložena v nulové výši. Nepřiměřeného zvýšení pokuty správní orgán docílil také atomizací sankčního řízení na větší množství samostatných řízení. V některých kasačních stížnostech stěžovatel namítl, že podle § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě se při stanovení výše pokuty a kauce přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody. V posuzovaném případě žádná



škoda způsobena nebyla a nebýt nečinnosti správního orgánu, nemuselo protiprávní jednání vůbec vzniknout.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení rozsudků městského soudu, napadených kasačními stížnostmi.

### III.2

Žalovaný se ztotožnil s právním názorem městského soudu a navrhl zamítnutí kasačních stížností jako nedůvodných.

## IV.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadená rozhodnutí městského soudu, vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Shledal přitom také vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti. Napadené rozhodnutí trpí vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud vyšel při svém rozhodování z následujících skutečností, úvah a závěrů:

### IV.1

Dopravce, který má koncesi nebo povolení k provozování silniční dopravy pro cizí potřeby a hodlá provozovat linkovou osobní dopravu, může zahájit její provoz pouze na základě licence k provozování linkové osobní dopravy, udělené dopravním úřadem nebo Ministerstvem dopravy, jedná-li se o mezinárodní linkovou dopravu (§ 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě). Dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží dopravci, který provozuje linkovou osobní dopravu bez licence, pokutu až do výše 750 000 Kč [§ 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě].

V posuzované věci bylo na základě kontroly provedené správním orgánem prvního stupně dne 12. 1. 2005 zjištěno, že stěžovatel provozoval linkovou osobní dopravu v trase 14 linek, specifikovaných v jednotlivých zprávách o kontrole, aniž disponoval potřebnou licencí. Stěžovatel tuto skutečnost v průběhu správního ani soudního řízení nezpochybnil.

Správní orgán prvního stupně posoudil jednání stěžovatele jako čtrnáct samostatných skutků, za které ve čtrnácti samostatných řízeních uložil podle § 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě pokuty vždy ve výši 10 000 Kč. Žalovaný k odvoláním stěžovatele tyto pokuty snížil na 7500 Kč.<sup>1</sup>

Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Jedná se o protiprávní jednání

---

<sup>1</sup> V nyní projednávané věci je přezkoumáváno 13 z celkem 14 rozsudků Městského soudu v Praze, jimiž byly zamítnuty žaloby proti uvedeným správním rozhodnutím. Kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2006, čj. 11 Ca 191/2006–60, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2006, čj. 29/2006-190-STSP/1, Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 27. 4. 2007, čj. 8 As 30/2007-115, odmítl pro opožděnost.

bez ohledu na zavinění, zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů. V tomto směru lze odkázat i na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), která podle stabilní judikatury Evropského soudu pro lidská práva „trestním obviněním“ ve smyslu svého článku 6 odst. 1 rozumí i řízení o sankcích ukládaných správními úřady za přestupek nebo jiný správní delikt (jakkoliv si je Nejvyšší správní soud při této argumentaci vědom skutečnosti, že článek 6 odst. 1 Úmluvy zakotvuje procesní, nikoliv hmotněprávní garance).

Při trestání správních deliktů se v návaznosti na argumentaci shora přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Souběh je vyloučen tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvajícím delikt.

Trvajícím trestným čin je podle teorie trestního práva hmotného takový čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav a ten pak udržuje, nebo udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej také vyvolal. Trvajícím trestným čin se posuzuje jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud je protiprávní stav udržován. Jeho podstatným znakem je, že se postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Tím se tento trestný čin odlišuje od poruchového deliktu, jímž se také způsobuje protiprávní stav, který může trvat delší dobu, ale nepostihuje se jeho udržování. (Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 8 Tdo 1161/2006, dostupné na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz).)

Provozování linkové osobní dopravy bez licence představuje svojí charakteristikou delikt obdobný trvajícím trestnému činu. Zahájením provozování dopravy je nastolen protiprávní stav, který trvá po celou dobu, kdy provozovatel nedisponuje licencí. Otázka, zda je provozována linka jediná, či zda je linek více, a doba, po kterou je protiprávní stav udržován (tj. po kterou je doprava provozována) může mít vliv na výši ukládané sankce, nemění však charakteristiku správního deliktu. Tomuto závěru nasvědčuje mj. gramatický výklad ustanovení § 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě, kdy užití nedokonavého vidu slovesa „provozuje“ nasvědčuje trvajícím deliktu. Pro srovnání s trestním právem lze poukázat na trestný čin ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými potřebami (§ 193 tr. zák.) tím, že je má pachatel na prodej, který je rovněž považován za trestný čin trvajícím. Z pohledu základní právní kvalifikace závadného jednání přitom není relevantní, zda má pachatel potraviny na prodej po dobu několika dní, či měsíců, a jakému množství zákazníků zboží prodal (příp. zda je vůbec prodal).

O trvajícím deliktu má být meritorně rozhodnuto jedním rozhodnutím. V posuzovaných případech správní orgány pouze konstatovaly, že došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu provozování linkové osobní dopravy bez licence [§ 35 odst. 3 písm. j) zákona o silniční dopravě]. Nijak se přitom nezabývaly otázkou, resp. z jejich rozhodnutí není zřejmé, že by tak učinily, zda protiprávní jednání zjištěné v rámci kontroly představuje trvajícím delikt spočívající v nastolení a udržování protiprávního stavu, nebo zda se jedná o samostatné skutky. Zodpovězení této otázky je přitom určující pro

úvahu, zda byly splněny podmínky pro paralelní vedení čtrnácti správních řízení o čtrnácti skutcích, z nichž každý byl představován provozováním osobní linkové dopravy bez licence na jedné konkrétní lince, nebo zda byly splněny podmínky pro vedení pouze jednoho správního řízení, v jehož rámci mělo být zohledněno, že ke (zjištěnému) provozování osobní linkové dopravy bez licence docházelo celkem na čtrnácti linkách. Z rozhodnutí správních orgánů nevyplývá, že by charakter předmětného jednání jakkoliv zvažily.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která se s uvedenými otázkami vůbec nelyžovala a zcela je pomlnula, jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a městský soud je měl tedy zrušit, a to i bez návrhu. Pokud tak nečinil, pochybil a jeho rozhodnutí jsou zatížena vadami, které měly za následek nezákonná rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K těmto vadám musel Nejvyšší správní soud přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 s. ř. s.].

## IV.2

Shora uvedené pochybení samo o sobě představuje důvod pro zrušení napadených rozsudků městského soudu a Nejvyšší správní soud pouze *obiter dictum* doplňuje:

Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje závěr městského soudu, že míra společenské nebezpečnosti protiprávního jednání je vyjádřena ve formulaci skutkové podstaty správního deliktu, tj. pokud zákonodárce s určitým protiprávním jednáním spojuje oprávnění správního orgánu trestat, vyjadřuje tím, že takovéto jednání automaticky dosahuje společenské nebezpečnosti nezbytné pro uložení sankce.

Jak bylo shora uvedeno, správní delikty představují ve srovnání s trestnými činy jinou formu protiprávního společensky nebezpečného jednání a pro jejich trestnost mají platit podobné principy a pravidla, jako v případě trestných činů. Upravují-li zásady soudního trestání situaci, v níž formálně trestný skutek nelze považovat za trestný čin, je-li jeho společenská nebezpečnost nižší než nepatrná, musí obdobná pravidla platit i pro správní delikty. Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty *stricto sensu* materiální stránku deliktu neupravují (na rozdíl od právní úpravy trestných činů a přestupků – srov. § 3 odst. 1 trestního zákona a § 2 odst. 1 zákona o přestupcích). Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i u správních deliktů je nezbytné posuzovat materiální stránku deliktu a městský soud neposoudil tuto otázku správně [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

I prosté porušení administrativního pořádku, jako např. provozování licencované

činnosti bez povolení, přitom může bez dalšího naplnit typovou společenskou nebezpečnost. Vždy je proto třeba zkoumat, jaký zájem společnosti je porušeným ustanovením chráněn, zda byl posuzovaným jednáním porušen, popř. v jaké intenzitě se tak stalo. K této argumentaci srov. i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 10. 1998, čj. 5 A 37/96–30 (publikace MŽP „Judikatura v právu životního prostředí 1990 – 1999“, č. II/A/28).

Městský soud ani správní orgány podle stěžovatele dostatečně nevyvrátily jeho názor, že k protiprávnímu, ale společensky prospěšnému jednání došlo s vědomím nalézacího správního orgánu a nelze v něm spatřovat společenskou nebezpečnost jen proto, že po formální stránce naplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu.

Nejvyšší správní soud již shora uvedl, že i prosté porušení administrativního pořádku může naplnit materiální znaky deliktu. Podle § 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě lze zahájit provoz linkové osobní dopravy pouze na základě licence. Zájem vyjádřený tímto ustanovením a uložená povinnost (absolvovat před zahájením činnosti licenční řízení a vyčkat na udělení povolení k této činnosti) odráží mj. zájem na ochraně bezpečnosti pravidelně poskytované hromadné dopravy, při jejímž provozování může dojít k ohrožení většího počtu osob a majetkových hodnot. Zákon o silniční dopravě přitom chápe provozování linkové dopravy bez licence jako jeden z nejzávažnějších správních deliktů, za který stanoví druhou nejvyšší sankci [pokutu ve výši až 750 000 Kč – srov. § 35 odst. 3 písm. j) citovaného zákona].

Stěžovatel nesporně provozoval vnitrostátní linkovou osobní dopravu, přičemž neměl licenci, opravňující jej k této činnosti. Jeho jednání naplňuje typovou společenskou nebezpečnost správního deliktu a bylo třeba zabývat se otázkou, zda naplňuje také konkrétní společenskou nebezpečnost, pojící se s konkrétním deliktním jednáním. V posuzované věci je rovněž nutno zohlednit, že je právním nástupcem původního držitele licence k provozování linkové osobní dopravy na předemných linkách a přešel na něj závazek veřejné služby. Mimo jiné lze předpokládat, že provozoval předmětnou činnost za stejných podmínek jako původní držitel licence (tzn. dopravu provozoval stejnými vozy, se stejnými řidiči, se stejnými jízdními řády a dopravními podmínkami atd.). Tyto okolnosti by významně snižovaly společenskou nebezpečnost protiprávního jednání v konkrétní věci.

Na druhé straně nelze připustit porušování zákonných podmínek na základě pouhého poukazu na skutečnost, že stěžovatel provozoval linkovou dopravu ve prospěch společnosti. Na odpovědnost za správní delikt pak nemůže mít vliv ani případné vědomí správního orgánu o protiprávním jednání stěžovatele. Není-li správní orgán omezen zákonem stanovenou lhůtou [zákony upravující správní delikty zpravidla stanoví objektivní lhůty pro zahájení sankčního řízení (srov. např. § 88 odst. 4 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů), popř. kombinace lhůt subjektivních (zpravidla ne kratších než jeden rok) a objektivních (srov. § 48 odst. 4 zákona č. 220/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů)], nelze dovodit, že by nemohl zahájit sankční řízení později, než bezprostředně poté, kdy se o protiprávním jednání dozví. Za neexistence lhůty pro zahájení řízení může být správní orgán omezen pouze obecnými právními zásadami, jako je např. princip legitimního očekávání, zásada proporcionality apod. Posouzení konkrétních skutkových okolností v této souvislosti by však, i s ohledem na relativně obecně *obiter dictum* vyjádřený názor, Nejvyšší správní soud považoval za překračující

rámec jeho přezkumné činnosti.

Stěžovatel dále namítl, že městský soud nesprávně posoudil jeho námitku o jednání v krajní nouzi.

Nejvyšší správní soud opakuje, že pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako v případě trestných činů. Správním deliktem proto nemůže být jednání, které formálně odpovídá správnímu deliktu, ale není dána jeho protiprávnost. Okolnosti vylučující protiprávnost mohou vyplývat přímo ze zákona nebo z obecných právních principů. Správní orgán rozhodující o uložení sankce za správní delikt přitom musí přihlížet k okolnostem, které protiprávnost sankcionovaného jednání vylučují, včetně např. skutečností zakládajících stav krajní nouze (k této argumentaci srov. i shora cit. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 10. 1998, čj. 5 A 37/96–36). Samotná skutečnost, že zákon o silniční dopravě výslovně neupravuje jednání v krajní nouzi, nemůže vést bez dalšího k závěru, že je její existence v případě deliktů podle citovaného zákona vyloučena.

Za jednání v krajní nouzi se považuje jinak protiprávní jednání, kterým je odvráceno nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem. O krajní nouzi se nejedná, bylo-li možno nebezpečí odvrátit jinak nebo je způsobený následek zřejmě stejně závažný nebo závažnější než ten, který hrozil. Zájmem, který byl podle stěžovatele v posuzované věci ohrožen, byla přeprava cestujících v rámci základní dopravní obslužnosti. Nejvyšší správní soud ovšem zdůrazňuje, že nikoliv každé způsobení komplikací při zajišťování záležitostí veřejného zájmu dosahuje takové intenzity, aby vyvolalo stav krajní nouze. Jednáním stěžovatele byl totiž naopak porušen např. zájem na dodržování administrativního pořádku a na bezpečnosti hromadné osobní dopravy.

Stěžovatel dále namítl, že se městský soud nesprávným způsobem vypořádal s judikaturou Ústavního soudu, na niž v řízeních před soudem odkazoval.

Nejvyšší správní soud dospěl k odlišnému výkladu zákona než městský soud [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a ve světle jeho závěrů nemůže argumentace městského soudu o jednoznačnosti zákona a nepotřebnosti jeho výkladu obstát.

Stěžovatel zpochybňuje možnost uložení sankce za jednání, jehož se dopustil v dobrém úmyslu a ve veřejném zájmu, a k němuž nedošlo úmyslně, ale v důsledku nedopatření. Zpochybňuje i závěr městského soudu, podle kterého měl přizpůsobit své obchodní aktivity nepřevoditelnosti licence, a tvrdí, že tyto skutečnosti nemohl ovlivnit.

Nejvyšší správní soud shledává právní úpravu jednoznačnou, umožňující zahájit provoz linkové osobní dopravy pouze na základě licence (§ 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě) a stanovící zánik licence zánikem jejího držitele [§ 16 písm. c) citovaného zákona]. Nestanoví-li zákon o silniční dopravě možnost přechodu licence na subjekt vzniklý rozdělením jejího původního držitele, nejedná se o nedokonalost zákona, jinak přesně stanovícího podmínky pro provoz linkové osobní dopravy. Licence se vztahuje pouze na subjekt, kterému byla udělena, a i u nástupnického subjektu původního držitele licence je nutné v samostatném řízení zkoumat, zda splňuje podmínky pro udělení licence (§ 10 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Zákon současně předpokládá, že licence nemusí být udělena (§ 12 odst. 3 citovaného zákona), popř. v ní mohou být stanoveny podmínky pro provozování linkové osobní dopravy (odst. 4 citovaného ustanovení).

Stěžovatel v kasační stížnosti rozšířil argumentaci o tvrzení, že splňoval všechny

zákonné podmínky a správní orgán neměl žádný prostor pro správní uvážení. Stěžovatel tak byl v legitimním očekávání, že licenci obdrží. Nejvyšší správní soud považuje případné legitimní očekávání (v budoucí obdržení licence) stěžovatele za relevantní pro posouzení míry společenské nebezpečnosti jeho jednání, které však samo o sobě nemění nic na skutečnosti, že stěžovatel provozoval osobní linkovou dopravu před vydáním licence. Odpovídající právní závěry městského soudu i správních orgánů korespondují s dikcí a smyslem zákonné úpravy a Nejvyšší správní soud nepovažuje stížní námitku za důvodnou.

Podle některých kasačních stížností nelze z argumentace městského soudu dovodit, zda se ztotožnil s námitkou, že před zápisem do obchodního rejstříku stěžovatel neměl subjektivitu účastníka správního řízení a nemohl tedy činit úkony směřující k vydání licence. Stěžovatel ani jeho právní předchůdce neměli možnost zabránit vzniku přechodného období, během něhož by byl stěžovatel jinak nucen ukončit linkovou osobní dopravu.

Městský soud v této souvislosti konstatoval, že námitky směřují k problematice udělování licencí, nikoliv proti napadenému rozhodnutí a stručně doplnil, že stěžovatel, resp. jeho právní předchůdce, měli ve svých aktivitách zohlednit „licenční“ souvislosti. Pokud tak neučinili, nezabývá to stěžovatele odpovědnosti za správní delikt. Nejvyšší správní soud neshledal argumentaci městského soudu dostatečnou. Přestože právní předchůdce stěžovatele požádal o vyznačení právního nástupnictví stěžovatele na licencích, které byly uděleny jemu, což je postup, který (jak bylo shora uvedeno) zákon o silniční dopravě neumožňuje, je třeba zodpovědět otázku, zda mohl tento předchůdce o licenci požádat jménem stěžovatele před jeho vznikem a zda stěžovatel, byť i v návaznosti na aktivitu svého právního předchůdce, vůbec měl možnost zabránit vzniku situace, kdy měl na jedné straně povinnost zajišťovat linkovou osobní dopravu, ale na straně druhé nedisponoval potřebnou licenci.

Ve vztahu k posouzení námitky vyloučení všech pracovníků nalézacího správního orgánu městským soudem stěžovatel uvedl, že v době správního rozhodování neznal přes jejich objektivní existenci skutečnosti nasvědčující vyloučení těchto pracovníků. Navíc namítl, že nebyl soudem poučen, jakými skutkovými tvrzeními by měl námitku podjatosti doložit. V některých kasačních stížnostech také uvedl, že v řízení před soudem odkázal na webové stránky Ústeckého kraje a na výstřižkový archiv, ale důkaz jejich obsahem nebyl proveden.

Nejvyšší správní soud přisvědčuje závěru městského soudu, že pro posouzení důvodnosti námitky podjatosti (§ 9 odst. 1 správního řádu), vznesené účastníkem řízení, musí být vždy uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je podjatost dovozována. Žalobní námitka takové skutečnosti neobsahovala. Městský soud rovněž připomněl, že zákon nezná podjatost správního orgánu jako celku a námitka podjatosti proto může být uplatněna pouze vůči konkrétním pracovníkům správního orgánu, byť nelze vyloučit situaci, kdy žádný z pracovníků správního orgánu nebude moci v určité věci rozhodnout. Městský soud rovněž uzavřel, že námitka musí být vznesena před rozhodnutím ve věci, což stěžovatel v posuzované věci neučinil.

Jakkoliv Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že nemohl vznést námitku podjatosti ve správním řízení, jestliže mu v té době nebyly známy skutečnosti nasvědčující vyloučení rozhodujících pracovníků (§ 10 správního řádu), uzavírá, že vzhledem k dalším

důvodům, pro které neshledal městský soud žalobní námitku nedůvodnou, nemohla mít uvedená skutečnost vliv na zákonnost napadených rozsudků.

Uvedl-li stěžovatel v žalobě, byť obecně a nepříliš konkrétně, skutečnosti, z nichž dovozoval podjatost správního orgánu, nebylo povinností městského soudu, aby stěžovatele poučil, jakými skutkovými tvrzeními by měl námitku podjatosti doložit, má-li být úspěšná. Podle soudních spisů stěžovatel v žalobách uvedl, že: „*Důkazy, že zájmy kraje a jeho představitelů jsou v daném případě v rozporu se zájmy účastníků řízení, lze doložit jak dobovými i současnými sdělovacími prostředky, jakož i obsáhlou korespondencí.*“, a v některých soudních řízeních uvedl v závěrečných návrzích, že: „*Žalobce v řízení před soudem odkázal jak na webové stránky Ústeckého kraje, tak na výstřížkový archiv, který je soudu k dispozici. Důkaz jeho obsahem nebyl ve správním řízení proveden.*“. Při ústním jednání ovšem stěžovatel provedení jakýchkoli důkazů nenavrhol. Nejvyšší správní soud pak shledal, že městský soud nepochybil, když citované obecné prohlášení stěžovatele nepovažoval za návrh na provedení dokazování před soudem [§ 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], resp. návrh na zopakování nebo doplnění důkazů provedených správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).

Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že účastnil-li se projednávání a rozhodování věci pracovník správního orgánu, který byl ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu vyloučen pro pochybnosti o jeho nepodjatosti, jedná se o procesní vadu, která obecně může mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí, ale je třeba vždy posuzovat konkrétní okolnosti případu. V případech, kdy odvolací orgán ve věci rozhoduje sám, tj. když po přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém rozsahu a po případném doplnění řízení nebo odstranění zjištěných vad (§ 59 odst. 1 správního řádu), dospěje k závěru, že je nezbytné rozhodnutí změnit, je třeba především zkoumat, zda vadami netrpělo řízení o odvolání či zda případné vady řízení v I. stupni byly postupem odvolacího orgánu zhojeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67, publikovaný pod č. 503/2005 Sb. NSS).

Stěžovatel také tvrdil, že pro posouzení jeho odpovědnosti je rozhodující vědomí správního orgánu o rozdělení právního předchůdce stěžovatele a o vzniku vakua v legálnosti provozování linkové osobní dopravy stěžovatelem: správní orgán byl proto povinen okamžitě po zániku původní licence učinit taková opatření, aby se stěžovatel protiprávního jednání nedopouštěl, zejména byl povinen stěžovatele na jeho protiprávní jednání upozornit, poučit jej o odpovědnosti za správní delikt, a pokud by stěžovatel nadále dopravu provozoval, ihned po zániku licence provést kontrolu a zahájit řízení o správním deliktu. Dále doplnil, že k zahájení sankčního řízení došlo až v důsledku uplatnění požadavku stěžovatele na finanční vyrovnání vůči kraji.

Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že případné vědomí správního orgánu o protiprávním jednání stěžovatele nemůže mít vliv na jeho odpovědnost za správní delikt. Tvrzení stěžovatele, že byl správní orgán povinen neprodleně jej upozornit na jeho protiprávní jednání a poučit jej o odpovědnosti za správní delikt, resp. mu uložit ukončení protiprávního jednání, nemá oporu v zákoně o silniční dopravě ani v jiném právním předpisu. Stěžovatel byl ve svém podnikání povinen řídit se právními předpisy, jejichž případná neznalost jej nemůže zprostit odpovědnosti za správní delikt (*ignorantia iuris neminem excusat*). Tvrzení stěžovatele, že k zahájení sankčního řízení došlo až v důsledku uplatnění jeho požadavku na finanční vyrovnání vůči kraji, nemá oporu ve spisech a stěžovatel toto tvrzení nijak neprokázal.

Městský soud podle stěžovatele opomněl, že řízení o licencích se v případě trvajících závazku veřejné služby zahajuje nejen na návrh, ale i z úřední povinnosti (§ 19 odst. 2 zákona o silniční dopravě), a zavinění proto nelze přičítat pouze stěžovateli.

Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatel tuto námitku neuplatnil v žalobách, ale až v závěrečných návrzích a pouze v rámci některých řízení před městským soudem. Tvrdí-li stěžovatel v kasačních stížnostech, že námitka byla rozvedením žalobní argumentace, podle které měly správní orgány řízení zastavit, nelze s jeho výkladem souhlasit. Městský soud uvedl v rozsudcích vydaných v těch řízeních, v nichž stěžovatel tuto námitku uplatnil, že byla uplatněna po lhůtě pro podání žaloby, a soud se jí proto nemohl věcně zabývat (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud pak shledal postup městského soudu zákonným.

Stěžovatel polemizoval i se závěrem městského soudu, že nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí o udělení licence správními orgány nic nemění na vztahu k napadenému rozhodnutí o správním deliktu. Namítl, že vydání napadeného rozhodnutí umožnilo protiprávní jednání téhož správního orgánu v jiném řízení, a městský soud tuto skutečnost nehodnotil ani se s ní nevypořádal.

Městský soud v této souvislosti opakovaně konstatoval, že předmětem řízení v posuzované věci je rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt. Měl-li stěžovatel za to, že rozhodnutí o udělení licence bylo vydáno v rozporu se zákonem, mohl je napadnout samostatnou žalobou. Neobstojí přitom námitka, podle níž stěžovatel nemohl riskovat prodloužení řízení o licenci a byl nucen akceptovat nezákonné rozhodnutí, aby mohl vykonávat činnost, která je předmětem jeho podnikání. Jestliže účastník řízení dospěje k závěru, že pro něj z určitých důvodů není výhodné napadení správního rozhodnutí a pravomocné rozhodnutí správního orgánu akceptuje, vzdává se tím možnosti jeho soudního přezkumu, kterého se nemůže úspěšně domáhat v jiném soudním řízení.

Podle městského soudu ze zákona o silniční dopravě ani nelze dovodit, že by marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí nastala právní fikce, podle níž by byla licence žadateli udělena. Nedodržení lhůt v licenčním řízení tedy nic nemění na tom, že žalobce provozováním dopravy bez licence spáchal správní delikt. Úvahy o jiném skutkovém průběhu v případě dodržení lhůty pro vydání rozhodnutí o udělení licence mohou mít vliv na případnou odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, nikoliv však na správnost sankce uložené za správní delikt.

Aniž by Nejvyšší správní soud hodnotil správnost závěrů městského soudu, konstatuje, že se městský soud neopomněl s žalobními námitkami vypořádat.

Stěžovatel dále tvrdil, že správní orgán zahájil řízení o pokutě v době nátlaku kraje vůči stěžovateli teprve v souvislosti s vyjednáváním o výši náhrad za prokazatelnou ztrátu ze závazku veřejné služby, a to několik měsíců poté, kdy stěžovatel dopravu bez licence provozoval. Námitka, že tyto skutečnosti nemají oporu ve správním spise neobstojí, neboť městský soud měl možnost důkazy do spisu doplnit. V některých kasačních stížnostech stěžovatel namítl, že šikanózním působením správního orgánu byla i samotná kontrola, která byla podkladem pro zahájení sankčního řízení, neboť skutečnosti nasvědčující formálnímu naplnění skutkové podstaty správního deliktu byly správnímu orgánu známy již v okamžiku vzniku stěžovatele.



Nejvyšší správní soud k této námitce uzavírá, že stěžovatel svá tvrzení stran šikanózního použití práva správním orgánem prvního stupně, popřípadě účelovosti postupu tohoto orgánu vůči němu, nijak nedoložil a na podporu svých tvrzení nepředložil ani nenavrhl k provedení žádné důkazy [§ 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

Stěžovatel neprokázal ani souvislost mezi zahájením a vedením sankčního řízení a uplatňováním nároku na náhrady za prokazatelnou ztrátu ze závazku veřejné služby. Ve smyslu § 52 odst. 1 s. ř. s. je na úvaze soudu, zda provede účastníkem navržené důkazy. Pokud městský soud v posuzovaných řízeních neshledal důvodným a účelným provedení důkazů k prokázání stěžovatelových tvrzení, k nimž sám stěžovatel navíc provedení žádných důkazů nenavrhoval, bylo toto rozhodnutí v jeho pravomoci a Nejvyšší správní soud neshledal v jeho postupu pochybení. Pokud jde o tvrzení, že šikanózním působením správního orgánu na stěžovatele byla i samotná kontrola, která byla podkladem pro zahájení sankčního řízení, jedná se o skutečnost, kterou stěžovatel uplatnil po vydání napadeného rozhodnutí a k níž Nejvyšší správní soud nepřihlíží (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Stěžovatel zpochybnil také závěr městského soudu, podle nějž nebrojil žalobou proti výši pokuty a neuplatnil požadavek na jedno řízení pro všechny skutky. Uvedl, že tyto námitky byly obsaženy v argumentaci, že jeho jednání postrádalo společenskou nebezpečnost a navíc probíhalo za situace obdobné krajní nouzi, a proto měla být výše pokuty nulová. Namítl, že překročení mezí správního uvážení správními orgány spatřoval ve stanovení výše pokuty, resp. v nezastavení řízení pro odpadnutí důvodů, a že nepřiměřeného navýšení pokuty správní orgán docílil rovněž atomizací sankčního řízení. V některých kasačních stížnostech s odkazem na § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě tvrdil, že v posuzovaném případě nebyla způsobena žádná škoda a nebyť nečinnosti správního orgánu, nemuselo k protiprávnímu jednání vůbec dojít.

Ze soudních spisů vyplývá, že stěžovatel námitky stran výše uložené pokuty a nesprávného rozdělení sankčního řízení do více řízení ani konkrétní námitky stran překročení mezí správního uvážení správními orgány neuplatnil v žalobách, ale v závěrečných návrzích a to pouze v některých z řízení před městským soudem. Posouzením obsahu žalob Nejvyšší správní soud shledal, že v nich citované námitky uplatněny nebyly. Pokud stěžovatel v kasačních stížnostech tvrdí, že předmětné námitky byly obsaženy v žalobní argumentaci, podle níž jeho jednání postrádalo společenskou nebezpečnost a probíhalo za situace obdobné krajní nouzi, nelze s jeho výkladem souhlasit. Městský soud v rozsudcích vydaných v řízeních, v nichž stěžovatel předmětné námitky uplatnil, uvedl, že tyto námitky byly uplatněny po lhůtě pro podání žaloby, a soud se jimi proto nemohl zabývat (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). S tímto závěrem lze souhlasit co do námitek stran výše uložené pokuty a překročení mezí správního uvážení správními orgány. Pokud jde o námitku nesprávného rozdělení sankčního řízení do více řízení, Nejvyšší správní soud s odkazem ke své argumentaci shora připomíná, že k nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů správního rozhodnutí musí soud přihlídnout i bez návrhu.

#### IV.3

Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a městský soud je měl i bez návrhu zrušit. Pokud tak neučinil, pochybil a jeho rozhodnutí jsou zatížena

vadami, které měly za následek nezákonná rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K těmto vadám musí soud přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 s. ř. s.], proto Nejvyšší správní soud zrušil rozsudky městského soudu (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v tomto rozsudku, vázán [§ 110 odst. 3 s. ř. s.].

O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodne městský soud v novém rozhodnutí [§ 110 odst. 2 s. ř. s.].

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. května 2007

JUDr. Michal Mazanec  
předseda senátu

