

Spis 8 As 23/2008 byl spojen se spisem číslo 8 As 21/2008 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právních věcech žalobce: **Dopravní podnik Ústeckého kraje a. s.**, se sídlem Lumiérů 181/41, Praha 5, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení (ve vztahu k věci původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 25/2008): **DOPRAVNÍ PODNIK měst Mostu a Litvínova, a. s.**, se sídlem tř. Budovatelů 1395/23, Most, zastoupené JUDr. Petrem Fuxem, advokátem se sídlem Budovatelů 2957, Most, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2006, čj. 129/2006-190-STSP/5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2008, čj. 8 Ca 24/2007 - 56, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 21/2008, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2006, čj. 130/2006-190-STSP/5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2008, čj. 8 Ca 25/2007 - 54, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 22/2008, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2006, čj. 149/2006-190-STSP/5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2008, čj. 8 Ca 26/2007 - 54, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 23/2008, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2006, čj. 153/2006-190-STSP/5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2008, čj. 8 Ca 27/2007 - 54, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 24/2008, a proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2006, čj. 165/2006-190-STSP/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2008, čj. 8 Ca 28/2007 - 56, původně vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 25/2008,

t a k t o :

I. V řízení se pokračuje.

- II. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- III. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV. Žalovanému **se nepřiznává právo** na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2006, čj. 129/2006-190-STSP/5, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 6. 9. 2006, čj. 5716/DS/06/129135, kterým krajský úřad rozhodl podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce není účastníkem správního řízení ve věci vydání rozhodnutí o udělení licence na linku Kadaň – Radonice – Obrovice – Mašťov, zahájeného na základě žádosti dopravce Autobusy Karlovy Vary, a. s.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2006, čj. 130/2006-190-STSP/5, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 6. 9. 2006, čj. 5720/DS/06/129159, kterým krajský úřad rozhodl podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce není účastníkem správního řízení ve věci vydání rozhodnutí o udělení licence na linku Klášterec n. Ohří – Kadaň – Podbořany - Praha, zahájeného na základě žádosti dopravce Autobusy Karlovy Vary, a. s.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2006, čj. 149/2006-190-STSP/5, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 6. 9. 2006, čj. 5769/DS/06/129163, kterým krajský úřad rozhodl podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce není účastníkem správního řízení ve věci vydání rozhodnutí o udělení licence na linku Louny – Ročov - Řevničov, zahájeného na základě žádosti dopravce Autobusy KAVKA, a. s.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2006, čj. 153/2006-190-STSP/5, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 6. 9. 2006, čj. 5762/DS/06/129168, kterým krajský úřad rozhodl podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce není účastníkem správního řízení ve věci vydání rozhodnutí o udělení licence na linku Žatec - Postoloprty - Louny, zahájeného na základě žádosti dopravce Autobusy KAVKA, a. s.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2006, čj. 165/2006-190-STSP/5, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 6. 9. 2006, čj. 5830/DS/06/129180, kterým krajský úřad rozhodl podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce není účastníkem správního řízení ve věci vydání rozhodnutí o udělení licence na linku Most - Litoměřice, zahájeného na základě žádosti dopravce DOPRAVNÍ PODNIK měst Mostu a Litvínova, a. s.

II.

Žalobce napadl shora označená rozhodnutí žalovaného (obsahově shodnými) žalobami u Městského soudu v Praze, který je zamítl (rovněž obsahově shodnými) rozsudky ze dne 29. 1. 2008, čj. 8 Ca 24/2007 - 56, čj. 8 Ca 25/2007 - 54, čj. 8 Ca 26/2007 - 54, čj. 8 Ca 27/2007 - 54 a čj. 8 Ca 28/2007 - 56.

K tvrzené podjatosti úředníků krajského úřadu městský soud na základě obsahu spisů uvedl, že o námitkách podjatosti vznesených v průběhu správních řízení bylo pravomocně rozhodnuto jinými rozhodnutími než těmi, proti nimž směřují žaloby. Žalobce byl těmito rozhodnutími řádně poučen o opravných prostředcích a mohl je v rámci správních řízení samostatně uplatnit, přičemž ze správních spisů není zřejmé, zda tak učinil. Žalobce ve svých odvoláních proti žalobami napadeným rozhodnutím krajského úřadu námitky podjatosti znovu neuplatnil, a jejich vypořádání tedy nebylo předmětem rozhodnutí napadených žalobami. S odkazem na § 75 s. ř. s. městský soud uzavřel, že se nemohl těmito žalobními námitkami zabývat.

Městský soud dále zdůraznil, že předmětem soudního přezkumu v posuzovaných věcech je účastenství v řízeních o udělení licence na provozování veřejné linkové osobní dopravy vnitrostátní společností Autobusy Karlovy Vary a. s., Autobusy KAVKA a. s. a DOPRAVNÍ PODNIK měst Mostu a Litvínova a. s. (dále jen „řízení o udělení licence“, příp. „licenční řízení“), přičemž žalobce v žalobních námitkách zaměňuje řízení o udělení licence s řízením o uložení nových závazků veřejných služeb.

Žalobce podle městského soudu nezpochybil, že krajský úřad vypověděl smlouvy o závazku veřejné služby, uzavřené mezi krajským úřadem a žalobcem, a o žalobách žalobce na zrušení výpovědí nebylo dosud rozhodnuto. Žalovaný proto neporušil podmínky § 12 odst. 3 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), neboť v rozhodné době žalobce nemohl být dotčen na svých právech. Institut závazku veřejné služby předpokládá, že takto uložené závazky přinesou dopravci hospodářské nevýhody nebo finanční břemena a příslušné státní orgány stanoví při rozhodování o uložení těchto závazků vyrovnání finančních břemen, která z nich plynou [např. finanční podporu kraje ve smyslu 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě]. V posuzovaných věcech ovšem není pochyb o tom, že smlouvy byly krajem vypovězeny, a i když žalobce proti těmto výpovědím brojil, dosud nebyl úspěšný. Podstatné proto je, že v době správních rozhodování o licencích, stejně jako v době soudního přezkumu těchto správních řízení, žalobce nebyl finančně podporován krajem. Městský soud v této souvislosti poukázal na článek 3 odst. 2 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, ze dne 26. 6. 1969, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách [Úřední věstník L 156, 28. 6. 1969, str. 1 - 7, zvláštní vydání v českém jazyce Kapitola 7, Svazek 1, str. 19 - 25 (dále jen „Nařízení“)], podle kterého se přiměřenost dopravních služeb posuzuje s ohledem na veřejné zájmy.

Dovolával-li se žalobce Nařízení, městský soud uzavřel, že napadená rozhodnutí nejsou v rozporu s komunitárním právem. Z článku 2 Nařízení podle něj vyplývá, že základním předpokladem převzetí závazku veřejné služby dopravcem je jeho oprávnění k provozu na základě licence na té které trase, ohledně níž by byla sjednána smlouva o závazku veřejné služby. Komunitární právo tedy rozlišuje mezi udělením licence na provozování veřejné linkové osobní dopravy na určité trase a sjednáním smlouvy o závazku veřejné služby na takové trase. Této interpretaci svědčí rovněž zásadní novela žalobcem namítaného článku 14 Nařízení provedená nařízením Rady (EHS) č. 1893/91, ze dne 20. 6. 1991, kterým se mění Nařízení (Úřední věstník L 169, 29. 6. 1991, str. 1 - 3, zvláštní vydání v českém jazyce Kapitola 7, Svazek 1, str. 314). V posuzovaných věcech se jednalo o žádosti o udělení licencí, nikoliv o rozhodování o zrušení či zachování závazku veřejné služby nebo o sjednání nové smlouvy o závazku veřejné služby.

Pokud žalobce namítl, že § 19 odst. 1 zákona o silniční dopravě (současně odkazující na článek 14 Nařízení) je v rozporu s Nařízením a že závazek veřejné služby na dané lince vzniká

udělením licence, a z toho vyvozoval své účastenství ve správním řízení o udělení licence, městský soud uvedl, že samotná licence neukládá závazek veřejné služby. Licence je jednostranným správním aktem, povolením, na jehož základě vzniká dopravci právo a povinnost provozovat dopravu na určité lince. Za účelem zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje může kraj uzavřít s držitelem licence smlouvu o závazku veřejné služby; v takovém případě by se však jednalo o dvoustranný právní úkon, o veřejnoprávní smlouvu uzavřenou podle správního řádu, která však nebyla předmětem posuzovaných správních řízení. V předmětných licenčních řízeních totiž o závazek veřejné služby ani o uzavření smlouvy o veřejných službách nešlo. Městský soud rovněž dodal, že pokud by se jednalo o sjednání závazku veřejné služby nebo o uzavření smlouvy o veřejných službách, bylo by nutno přisvědčit námitkám žalobce, neboť z předpisů komunitárního práva vyplývá závazek pro členské státy přijmout alespoň pro část svého trhu veřejné dopravy právní předpisy upravující udělování výlučných práv a uzavírání smluv o veřejných službách, a to na základě transparentního a spravedlivého výběrového řízení.

Konečně pak městský soud uzavřel, že označnický jev není v řízení podle § 10 a násl. zákona o silniční dopravě relevantní a žalovaný se s touto námitkou přiměřeně vypořádal v napadených rozhodnutích. Pokud žalobce dovozoval své účastenství ve správních řízeních o udělení licence z vlastnického vztahu k většině označnicků na trasách předmětných linek, městský soud tyto námitky neakceptoval.

III.1

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudkům městského soudu (obsahově shodnými) kasačními sůžnostmi. Dovolal se sůžního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel namítl, že předmětem sporu je podstata výkladu tzv. nepřímého účastenství ve správním řízení podle § 28 odst. 2 správního řádu (*pozn. Nejvyššího správního soudu: stěžovatel měl pravděpodobně na mysli odkaz na § 27 odst. 2 správního řádu*), tedy zda je stěžovatel osobou, která může být rozhodnutími žalovaného přímo dotčena na svých právech. Městský soud měl řešit otázku, zda rozhodnutími o udělení licence k provozu osobní linkové dopravy na stejné lince a zastávkách, ve stejných intervalech a při použití stejného označnicku může být stěžovatel dotčen na svých právech, nikoliv zda dotčen je, což mělo být zjišťováno teprve v řízeních ve věci samé. Městský soud podle stěžovatele pochybil, pokud se nezabýval pouze otázkou, zda je stěžovatel nepřímým účastníkem předmětných správních řízení, ale řešil jeho přímé námitky, o nichž mělo být rozhodováno až v řízeních samých, a nedal stěžovateli možnost doplnit a obhájit argumentaci stejným způsobem, jaký mu umožňuje správní řád v řízení před správním úřadem. Tím bylo dotčeno právo stěžovatele na spravedlivý proces.

Podle stěžovatele mu městský soud podsouvá, že zaměnil řízení o udělení licencí s řízením o uložení nových závazků veřejné služby. To však stěžovatel nikdy netvrdil, argumentace městského soudu je v tomto směru nepřesná a nemá oporu ve spisech ani v provedených úkonech soudních řízení.

K závěru městského soudu, že stěžovatel nebyl ve svých právech dotčen, neboť mu Ústecký kraj vypověděl smlouvy o závazku veřejné služby, stěžovatel namítl, že platnost výpovědi těchto smluv byla zpochybněna soudní i správní cestou a ve sporu nebylo dosud rozhodnuto, proto měl správní úřad řízení o vydání licence jinému dopravci přerušit do doby, než předmětný spor skončí. Úspěch stěžovatele v daném řízení totiž vytvoří překážku pro udělení licence jiným dopravcům na předmětné linky [§ 12 odst. 3 písm. a) silničního zákona]. V případě nepřerušeni řízení měl pak žalovaný podle stěžovatele rozhodnutí o udělení licence zrušit s tím, že nalézacímu správnímu úřadu uloží vydat licence s rozvazující podmínkou, že pozbývají platnosti v případě obnovení závazku veřejné služby stěžovateli, popř. stanovit platnost daných licencí na krátké časové období. Probíhající soudní či správní řízení o neplatnosti výpovědi smlouvy o závazku veřejné služby mezi stěžovatelem a Ústeckým krajem je podle stěžovatele předběžnou otázkou v řízení o udělení licence jinému dopravci na provoz veřejné osobní linkové dopravy na stejnou linku. Nejvyšší správní soud tak bude rozhodovat o tom, zda jsou účastníci konkrétního soudního či správního sporu nepřímými účastníky i v souběžně probíhajících správních řízeních, ve kterých se rozhoduje o předmětu, na který je toto probíhající řízení svým výsledkem přímo vázáno. Žalobami napadenými rozhodnutími bylo stěžovateli upřeno právo uplatnit v nyní posuzovaných řízeních tuto námitku řízení o předběžné otázce, čímž bylo dotčeno jeho právo na spravedlivý proces.

Dále stěžovatel namítl, že městský soud posuzoval právní stav upravující poměry stěžovatele z doby před vstupem České republiky do Evropské unie podle právních předpisů platných až po vstupu. Na právní poměry stěžovatele je však nutno nahlížet podle právního stavu platného před vstupem České republiky do Evropské unie, kdy byly závazky veřejné služby osobní linkové dopravy založeny především rozhodnutím státního orgánu, neboť právní řád v dané době „smlouvy o veřejné službě“ neznal ani neupravoval. Nelze proto souhlasit s tím, že vydaná licence je bez dalšího pouze jednostranným právním aktem, aniž by bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že tento konstitutivní správní akt je vydáván výhradně na základě žádosti účastníka, nikoliv z moci úřední. To činí z daného vrchnostenského aktu dvoustranný právní úkon, neboť rozhodnutí správního úřadu je podmíněno žádostí účastníka. Stěžovatel měl takto udělenou licenci do roku 2011. To, že v mezidobí došlo ke změně právní úpravy a pravomoc vydávat licence a uzavírat smlouvy o závazku veřejné služby byla státem přenesena na kraje, nemohl stěžovatel předvídat a tuto skutečnost mu nelze klást k tíži. Městský soud se podle stěžovatele s námitkou vyloučení možnosti „*dubiozity*“ licencí na stejnou linku dostatečně nevypořádal a rozsudek není v této části přezkoumatelný.

V mezidobí od podání žaloby do nařízení jednání doznal podle stěžovatele vývoj právních úvah o vyloučení „*dubiozity*“ licencí na jedné lince dalších změn. Za nejzávažnější lze podle něj považovat spor o příslušnost mezi Ministerstvem dopravy a Ministerstvem vnitra k posuzování sporů o závazku veřejné služby, který je v současnosti předmětem kompetenčních sporů vedených před Nejvyšším správním soudem. Názor ministerstva vnitra přitom potvrzuje právní názor stěžovatele, že závazek veřejné služby může vzniknout pouze rozhodnutím příslušného orgánu členského státu Evropské unie, v daném případě rozhodnutím o licenci krajským úřadem, rozhodujícím v postavení správního úřadu při výkonu veřejné správy v přenesené působnosti, nebo smlouvou o veřejné službě. V době, kdy byla udělena licence stěžovateli, právně neexistovala možnost uzavírat smlouvy o veřejné službě a ve smyslu Nařízení mohl závazek veřejné služby vzniknout jen rozhodnutím orgánu členského státu Evropské unie, tedy rozhodnutím o licenci. Řízení o kompetenčních žalobách vedené Nejvyšším správním soudem je tak pro toto řízení precedenční.

Stěžovatel odmítl i závěr městského soudu týkající se označnicků. Z okolností věci je podle něj zřejmé, že dopravci neměli v době podání žádostí o licence vlastní označnický a museli nutně používat označnický stěžovatele, aniž by s ním měli uzavřenu smlouvu o užívání. Právě z užívání jeho označnicků ostatními dopravci stěžovatel dovozoval svůj dotčený zájem, a tím i nepřímé účastenství v daných řízeních.

Městský soud se podle stěžovatele nezabýval námitkou „*dubiozity*“ jízdnicích řádů, které dopravci přiložili ke svým žádostem o udělení licence. Z těchto jízdnicích řádů bylo zřejmé, že dopravci hodlali provozovat osobní linkovou dopravu na stejných linkách a ve zcela identických termínech a časech dojezdů do zastávek, jaké měl v rámci své licence povoleny stěžovatel. Z řízení o licencích a z řízení o účastenství stěžovatele v nich bylo zřejmé, že dopravci zcela převzali provoz na linkách stěžovatele, a to v rámci jeho označnicků a ve zcela identických časech. Tímto je stěžovatel ve svých právech na nerušený provoz osobní linkové dopravy v rámci jemu schválených licencí přímo dotčen.

Dále stěžovatel městskému soudu vytkl, že se dostatečně nevypořádal s žalobní námitkou, podle níž byly oprávněné úřední osoby rozhodující za krajský úřad přímo vyloučeny z řízení, což stěžovatel namítl i v řízeních o účastenství. Bez ohledu na rozhodnutí o nepodjatosti těchto osob ve fázi rozhodování o účastenství stěžovatele mu byla upřena možnost prokázat, že veškeré oprávněné úřední osoby rozhodující v daných správních řízeních jsou podjaté, a to s využitím veškerých možností, jež mu dává plné účastenství v řízení.

Stěžovatel rovněž namítl, že městský soud nerozhodl o celé řadě formálních vad napadených rozhodnutí, nijak ovšem neupřesnil, o jaké vady se mělo jednat.

Konečně pak stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu. Zdůraznil přitom, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Ocitoval rovněž některá rozhodnutí, v nichž se Ústavní soud vyslovil ke spravedlivému procesu a k tzv. opomenutým důkazům. Správní orgány se podle stěžovatele v posuzovaných věcech nezaměřily na posouzení, zda je stěžovatel nepřímým účastníkem předmětného řízení, ale snažily se s jeho argumenty pro účastenství vypořádat jako s námitkami v řízení samém, aniž by mu umožnily využít celý rozsah práv účastníka. Jejich rozhodnutí tak postrádají vlastní odůvodnění, proč nejsou práva stěžovatele dotčena a proč mu bylo upřeno právo zúčastnit se předmětného řízení a zde své námitky uplatnit.

III.2

Žalovaný se plně ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasačních stížností jako nedůvodných.

III.3

Posuzované věci spolu skutkově a právně souvisejí, Nejvyšší správní soud je proto usnesením ze dne 14. 11. 2008, čj. 8 As 21/2008 - 127, spojil ke společnému projednání a rozhodnutí (§ 39 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.).

III.4

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 14. 11. 2008, čj. 8 As 21/2008 - 127, rozhodl o přerušení řízení v těchto věcech [§ 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s.], a to do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 As 12/2007. Rozšířený senát rozhodl rozsudkem ze dne 25. 11. 2008,

čj. 6 As 12/2007 - 140. Osmý senát proto výrokem I. tohoto rozsudku rozhodl o pokračování v řízení.

III.5

Podáním ze dne 29. 12. 2008 stěžovatel uvedl, že napadl kasační stížností (kterou k podání přiložil) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2008, čj. 10 Ca 25/2007 - 78 (jehož kopii rovněž k podání přiložil), který skutkově souvisí s věcmi nyní projednávanými Nejvyšším správním soudem. Dále stěžovatel dodal, že argumentace kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu úzce souvisí s řízením probíhajícím před rozšířeným senátem ve věci 6 As 12/2007 a tato argumentace může být významná pro řízení ve věcech vedených Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 6 As 12/2007 a sp. zn. 8 As 21/2008. Zároveň navrhl, aby Nejvyšší správní soud řízení o přiložené kasační stížnosti spojil ke společnému projednání a rozhodnutí s věcmi vedenými pod sp. zn. 8 As 21/2008.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není namístě tyto věci spojit. Věc, jejíž připojení stěžovatel navrhl, nebyla městským soudem Nejvyššímu správnímu soudu dosud předložena. Za této situace Nejvyšší správní soud uzavřel, že by bylo v rozporu s principem ekonomie řízení, aby rozhodnutí pěti věcí spojených k projednání a rozhodnutí pod sp. zn. 8 As 21/2008 bylo dále odloženo do okamžiku, kdy městský soud po ukončení úkonů podle § 108 s. ř. s. předloží Nejvyššímu správnímu soudu věc označenou stěžovatelem.

Byť stěžovatel uvedl, že argumentace v připojené kasační stížnosti může být významná i pro řízení v této věci, Nejvyšší správní soud k ní nepřihlédl. Kasační stížnost je individualizovaný opravný prostředek brojící proti určitému rozhodnutí krajského, resp. městského soudu a proti jeho konkrétní argumentaci. Stěžovateli jistě nic nebrání, aby i po podání kasační stížnosti její argumentaci dále rozhojnil, nebo - s ohledem na neexistenci koncentrační zásady v kasačním řízení, i doplnil o další námitky, byť v rámci vymezeném § 104 odst. 4 a § 109 odst. 4 s. ř. s. Tento postup však nelze nahradit odkazem na argumentaci v jiné věci, brojící proti jinému rozhodnutí.

III.6

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasačních stížností v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadená rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnosti nejsou důvodné.

Zákon o silniční dopravě neobsahuje zvláštní úpravu účastnictví ve správních řízeních vedených podle tohoto zákona. Podle § 39 zákona o silniční dopravě se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak. V posuzované věci byla odpovídající správní řízení zahájena po dni 1. 1. 2006, tedy již za účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle § 27 správního řádu jsou účastníky řízení 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 v řízení zahájeném z moci úřední jsou účastníky dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají (odst. 1). Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (odst. 2). Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (odst. 3 věta první).

V posuzovaných věcech nejde ani o řízení o žádostech stěžovatele nebo osoby, s níž by měl stěžovatel společenství práv nebo povinností, ani o řízení z moci úřední, v nichž by mělo být stěžovateli založeno, změněno nebo zrušeno právo anebo povinnost nebo deklarováno, že právo nebo povinnost má či nemá. Současně žádný zákon, ani zákon o silniční dopravě, nestanoví, že by stěžovatel, jako konkurenční dopravce provozující linkovou dopravu na linkách, pro které jsou podány žádosti o další povolení, měl mít v řízeních o těchto žádostech postavení účastníka řízení. V úvahu tedy přichází pouze účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Pro rozhodnutí věci je pak zásadní posouzení, zda je stěžovatel osobou, která může být rozhodnutími žalovaného v předmětných licenčních řízeních přímo dotčena ve svých právech.

Možnost dotčení na právech představuje širokou kategorii. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v nedávném rozhodnutí k otázce tvrzeného zásahu do práv v kontextu § 65 odst. 1 s. ř. s. konstatoval, že k žalobní legitimaci postačuje tvrzené porušení, na jehož základě není možné zjevně a jednoznačně vyloučit, že by k zásahu do subjektivních práv žalobce dojít nemohlo (usnesení ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86, www.nssoud.cz). I kdyby byl v nyní posuzované věci a ve vztahu ke správnímu řízení použit stejný princip, přesto by nebylo možné dovodit existenci tvrzeného či možného zásahu do práv či právem chráněného zájmu stěžovatele. Především neexistuje bez dalšího právo na to být chráněn prostředky státní regulace před konkurencí. Navíc i při extenzivním výkladu práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny, respektive čl. 1 Prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě) nebo obecné podnikatelské svobody každého ekonomického subjektu (čl. 2 odst. 3 Listiny) a *de facto* podřazením předchozí udělené licence či povolení pod jistý typ „majetkového“ práva, což je sám o sobě postup dosti pochybný, by bylo zapotřebí šíři základních práv vážit a poměřovat s veřejným zájmem a právem ostatních. I nerušená hospodářská soutěž je přitom veřejným zájmem, nutnost jehož ochrany se odráží v právním řádu, a také ostatní hospodářské subjekty mohou mít zájem vstoupit na trh. V posuzované věci je proto obtížné hovořit o porušení nebo dotčení práva, neboť to neexistuje.

O typově odlišnou situaci by se mohlo jednat tehdy, kdyby veřejná moc udělila výlučné právo např. na provozování linky, typicky na určité časové období, konkrétnímu subjektu, ale před uplynutím daného období by chtěla liberalizovat trh k ekonomické škodě daného subjektu. Pak by jistě bylo možné uvažovat o porušení legitimního očekávání, případně nabytých práv. Nic takového však stěžovatel netvrdil, resp. nic takového nemohlo být předmětem rozhodování v nyní posuzovaných věcech. K tomu je nutno dodat, že byť byl trh vnitrostátní linkové přepravy regulován, stále byl trhem otevřeným.

Městský soud se v napadených rozsudcích správně nezastavil na právním posouzení omezeném na vnitrostátní právo. Přistoupením České republiky k Evropské unii se totiž stalo nedílnou součástí českého právního pořádku i právo Společenství, které s určitými omezeními samo určuje způsob své vnitrostátní aplikace (srov. nález ÚS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb.). Právo Společenství však ve vztahu k právním řádům členských států zhusta neobsahuje komplexní úpravu, stanoví především hmotněprávní základy, a jejich institucionální a procesní realizaci ponechává na právních řádech členských států. Výchozím principem v těchto oblastech je pak procesní autonomie členských států při realizaci práva Společenství na vnitrostátní úrovni (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG proti Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 33/76, Recueil, s. 1989, bod 6, nejnověji např. rozsudek ze dne 12. 2. 2008, *Willy Kempter KG proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-2/06, zatím nepublikováno, zejm. body 45 a 57 či rozsudek ze dne 13. 3. 2007, *Unibet (London) Ltd a Unibet (International) Ltd proti Justiziekanslern*, C-432/05,

Sb. rozh., s. I-2271, zejm. body 39 - 44; viz též rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Azs 259/2005 - 42, č. 977/2006 Sb. NSS).

Z principu procesní autonomie obecně vyplývá, že není-li určitá procesní otázka výslovně upravena právem Společenství, zůstává její řešení v pravomoci členských států, resp. jejich právních řádů. V nyní posuzovaných věcech to pak znamená, že není-li účastenství v řízení o udělení licence na linky vnitrostátní přepravy založeno právem Společenství, aplikuje se shora popsáný český procesní rámec, resp. se aplikuje za předpokladu, že vyhovuje požadavkům rovnocennosti a účinnosti.

Podle článku 1 odst. 3 Nařízení příslušné orgány členských států zruší všechny závazky v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách, které vyplývají z pojmu veřejné služby, vymezené Nařízením. Podle článku 2 odst. 1 a 2 Nařízení se závazky veřejné služby rozumí závazky, které by daný dopravní podnik na základě svých vlastních obchodních zájmů nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek. Závazky veřejné služby zahrnují závazky provozu, přepravy a tarifu. Podle článku 1 odst. 4 Nařízení mohou příslušné orgány členských států uzavřít za účelem zajištění přiměřených dopravních služeb, které zejména berou v úvahu sociální faktory a faktory životního prostředí a územního plánování, nebo s cílem nabídnout zvláštní jízdné určitým kategoriím cestujících, smlouvu s dopravním podnikem na veřejné služby, jejíž podmínky a podrobnosti stanoveny v oddílu V. Nařízení. Podle článku 1 odst. 5 Nařízení mohou příslušné orgány členských států zachovat nebo uložit závazky veřejné služby podle článku 2 v městské, příměstské a regionální přepravě cestujících, jejichž podmínky a podrobnosti, včetně metod vyrovnání, jsou stanoveny v oddílech II., III. a IV. Nařízení.

Podmínky a podrobnosti „smluv na veřejné služby“ jsou stanoveny v oddílu V. Nařízení. Podle článku 14 odst. 1 věty první Nařízení se smlouvou na veřejné služby rozumí smlouva uzavřená mezi příslušnými orgány členského státu a dopravním podnikem za účelem zajištění přiměřených dopravních služeb pro veřejnost. Nařízení v článku 14 dále upravuje, co vše smlouva na veřejné služby vždy zahrnuje, co zahrnovat může, a další podmínky. Podle odstavce 4 a 5 citovaného ustanovení každý podnik, který zamýšlí přerušit dopravní služby poskytované veřejnosti plynule a pravidelně a nespádající do systému smluv na veřejné služby nebo závazků veřejné služby, anebo provést v nich podstatné změny, sdělí tuto skutečnost příslušným orgánům členského státu nejméně tři měsíce předem. Příslušné orgány mohou rozhodnout o odmítnutí takového sdělení. Toto ustanovení se netýká ostatních vnitrostátních postupů použitelných pokud jde o oprávnění ke zrušení nebo změně dopravních služeb. Po obdržení sdělení podle odstavce 4 citovaného ustanovení mohou příslušné orgány trvat na zachování dané služby až po dobu jednoho roku ode dne sdělení a oznámí toto rozhodnutí podnikům nejpozději jeden měsíc před uplynutím platnosti předběžného oznámení. Mohou také podniknout jednání o zřízení nebo úpravě takové služby. Podle článku 16 Nařízení (oddíl VI.) členské státy zajistí, aby dopravní podniky jako takové dostaly příležitost uplatnit vhodným způsobem své zájmy ve vztahu k rozhodnutím přijatým na základě tohoto nařízení.

Stěžovatel svá tvrzení o tom, že jeho účastenství v předmětných správních řízeních vyplývá mj. z Nařízení, neopřel o žádné konkrétní ustanovení tohoto předpisu. Nejvyšší správní soud přitom uzavřel, že z žádného ustanovení Nařízení nelze dovodit povinnost členských států zajistit ve vnitrostátní právní úpravě postavení účastníka řízení s odpovídajícími právy a povinnostmi pro konkurenční dopravce, kteří již provozují linkovou dopravu na trase, pro kterou je podána žádost o další povolení.

Nejvyšší správní soud poukazuje také na judikaturu svého rozšířeného senátu. Ten v rozsudku ze dne 25. 11. 2008, čj. 6 As 12/2007 - 140 (www.nssoud.cz), na jehož podrobné odůvodnění Nejvyšší správní soud rovněž odkazuje, dovedl, že z žádného ustanovení nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ze dne 16. 3. 1992, o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, ze dne 11. 12. 1997 (dále jen „Nařízení o mezinárodní přepravě“), nelze dovodit povinnost členských států zajistit ve vnitrostátní právní úpravě postavení účastníka řízení s odpovídajícími právy a povinnostmi pro konkurenční dopravce, kteří již provozují linkovou dopravu na trase, pro kterou je podána žádost o další povolení. Ve věci rozhodované rozšířeným senátem dovozoval žalobce nezbytnost svého účastenství ve správním řízení mimo jiné z článku 7 odst. 4 písm. d) Nařízení o mezinárodní přepravě, podle kterého bude povolení vydáno s výjimkou případů, *„kdy je prokázáno, že by dotyčná doprava bezprostředně ohrozila existenci již povolené linkové dopravy, s výjimkou případů, kdy dotyčnou linkovou dopravu provozuje pouze jediný dopravce nebo jediná skupina dopravců“*.

Podle rozšířeného senátu je z různých jazykových verzí předmětného ustanovení Nařízení o mezinárodní přepravě patrné, že chráněným statkem je existence již povolené linkové dopravy, tedy jakéhosi minimálního standardu dopravní obslužnosti na dané lince, nikoliv zájmy konkrétního dopravce provozujícího linku. Tomuto závěru svědčí také argument logický - je patrné, že komunitární zákonodárce vyšel z přesvědčení o obecné užitečnosti soutěže i na regulovaných trzích, kde zájem na existující soutěži mezi dopravci převáží nad jinými zájmy. Stejně tak je zřejmé, že Nařízení o mezinárodní přepravě nechrání, ani zprostředkovaně, zájmy existujících dopravců provozujících předmětnou linku. Za těchto okolností by nebyl logický závěr, že pokud provozuje linku jediný dopravce, který bude nezbytně vždy bezprostředněji ohrožen vstupem jiného soutěžitele na trh, tak komunitární zákonodárce žádnou účast stávajícího dopravce na řízení před správním orgánem nepředvídá, zatímco pokud provozuje linku více dopravců, budou „chráněni“ lépe a bude jim umožněno účastenství.

Stejně směřování komunitárního zákonodárce je podle rozšířeného senátu patrné za pomoci srovnání současné platné právní úpravy s právní úpravou předchozí. Rozsah požadavku „mít možnost vyjádřit své zájmy“ byl předmětem výkladu ze strany Soudního dvora v rozsudku ze dne 17. 12. 1987 ve věci *Bovo Tours BV a Van Nood Touringcars BV proti Minister van Verkeer en Waterstaat a dalším*, věc 88/86, Recueil, s. 5429. Soudní dvůr ani v situaci, kdy v platném nařízení existoval výslovný požadavek slyšení (vyjádření zájmů) ze strany konkurenčních dopravců, z tohoto ustanovení nevyvodil požadavek plného účastenství, či snad dokonce možnosti soudního přezkumu povolení uděleného jinému dopravci. V současném textu Nařízení o mezinárodní přepravě pak ustanovení podobného typu již chybí a jediná procesní práva, jejichž provedení a účinné vymáhání je po členských státech vyžadováno, jsou práva dopravce, který žádost podal a jehož žádost o udělení povolení byla správním orgánem zamítnuta (čl. 8 odst. 2 Nařízení o mezinárodní přepravě). Nebyly-li pak plné účastenství ve správním řízení a možnost konkurenčních dopravců podávat opravné prostředky proti správním rozhodnutím vyžadovány za minulé právní úpravy, která přiznávala konkurenčním dopravcům alespoň možnosti „slyšení“, pak nejsou ani součástí úpravy současné, která konkurenčním dopravcům nepřiznává žádná procesní práva.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že se nyní posuzované věci liší od věci, o níž rozhodoval rozšířený senát. Předmětem posouzení v nyní rozhodovaných věcech je otázka účastenství v řízeních o udělení licence na provozování veřejné linkové osobní dopravy vnitrostátní, nikoliv mezinárodní. Těchto řízení se dotýká rovněž i komunitární právo - Nařízení (o vnitrostátní přepravě) oproti Nařízení o mezinárodní přepravě. Nařízení o vnitrostátní přepravě přitom neobsahuje ustanovení obdobné článku 7 odst. 4 písm. d) a článku 8 odst. 2

Nařízení o mezinárodní přepravě. Nelze-li však, jak uzavřel rozšířený senát, přes existenci článku 7 odst. 4 písm. d) a článku 8 odst. 2 Nařízení o mezinárodní přepravě z tohoto Nařízení dovodit povinnost členských států zajistit ve vnitrostátní právní úpravě postavení účastníka řízení s odpovídajícími právy a povinnostmi pro konkurenční dopravce, kteří již provozují linkovou dopravu na trase, pro kterou je podána žádost o další povolení, tím spíše nelze takový požadavek dovodit z Nařízení o vnitrostátní přepravě, které obdobná ustanovení neobsahuje.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že účastenství v řízení o udělení licence na linky vnitrostátní přepravy není právem Společenství založeno.

Neobstál by ani případný argument, že účastenství konkurentů je nezbytné pro řádné vyšetření poměrů na předmětné lince. V této souvislosti Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu čj. 6 As 12/2007 - 140.

K jednotlivým konkrétním kasačním námitkám pak Nejvyšší správní soud dále uvádí:

Stěžovatel především namítl, že městský soud pochybil, nezabýval-li se pouze otázkou, zda je stěžovatel účastníkem předmětných správních řízení, ale řešil jeho námitky, o nichž mělo být rozhodováno až v řízeních samých, a nedal stěžovateli možnost doplnit a obhájit argumentaci způsobem, jaký mu umožňuje správní řád v řízení před správním úřadem.

Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Městský soud neučinil nic více, než že se v napadených rozsudcích řádně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Byl to naopak stěžovatel, který v žalobách zdvihl otázky, jejichž řešení má být předmětem jednotlivých řízení o udělení licence, a z případné relevance těchto námitek v budoucích správních řízeních dovozoval dotčení na svých právech. Městský soud pak v souladu s § 75 odst. 2 větou první s. ř. s. pouze přezkoumal napadená správní rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka v předmětných řízeních o udělení licencí v mezích žalobních bodů.

Stěžovatel rovněž namítl, že mu městský soud podsouvá, že zaměnil řízení o udělení licencí s řízením o uložení nových závazků veřejné služby, což stěžovatel netvrdil.

Nejvyšší správní soud z žalob zjistil, že stěžovatel použil na několika místech ne zcela přesné formulace, a jakkoliv bylo předmětem řízení v posuzovaných věcech účastenství v řízeních o udělení licencí, stěžovatel argumentoval dotčením svých práv ve vztahu k závazkům veřejné služby (viz např. strany 5 body 6. žalob a strany 7 části III. odrážky první žalob). Konstatování městského soudu na stranách 4 napadených rozsudků, že předmětem soudního přezkumu v posuzovaných věcech je účastenství v řízeních o udělení licence na provozování vnitrostátní veřejné linkové osobní dopravy společností Autobusy Karlovy Vary a. s., Autobusy KAVKA a. s. a DOPRAVNÍ PODNIK měst Mostu a Litvínova a. s., přičemž stěžovatel v žalobních námitkách bez procesního vyústění zaměňuje řízení o udělení licence s řízením o uložení nových závazků veřejných služeb, Nejvyšší správní soud neshledal nezákonným.

Stěžovatel k závěru městského soudu, že stěžovatel nebyl ve svých právech dotčen, neboť mu Ústecký kraj vypověděl smlouvy o závazku veřejné služby, namítl, že platnost výpovědí těchto smluv byla zpochybněna soudní i správní cestou a ve sporu nebylo dosud rozhodnuto. Správní úřad měl řízení o vydání licence jinému dopravci přerušit do skončení předmětného sporu, neboť úspěch stěžovatele v daném řízení vytvoří překážku pro udělení licence jiným dopravcům na dané linky.

Nejvyšší správní soud přitakal názoru, že podle § 12 odst. 3 písm. a) silničního zákona dopravní úřad licenci neudělí, pokud jsou přepravní potřeby v přepravním spojení, kde bude linka vedena, zajištěny provozem jiné veřejné osobní dopravy, která je finančně podporována krajem nebo v případě městské autobusové dopravy obcemi. Z žádného zákonného ustanovení ovšem nevyplývá, že by stávající provozovatel jiné veřejné osobní dopravy měl mít v řízení o udělení licence jinému dopravci postavení účastníka řízení. Správní řízení je svou povahou řízením inkvizičním, správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věcí potřebných pro rozhodnutí (§ 50 odst. 1 a 2 správního řádu). V řízení o udělení licence jinému dopravci musí správní orgán zkoumat i stav již povolené linkové dopravy na dotčené trase a je tedy povinen zjišťovat, do značné míry bez ohledu na důkazy navržené účastníky či na okruh účastníků, zda jsou dány splněny podmínky pro vydání rozhodnutí, resp. udělení licence. Ze samotné skutečnosti, že je pro vydání rozhodnutí zapotřebí zjistit okolnosti týkající se určitých skutečností nebo určitých subjektů, ovšem neplyne nutnost účastenství daných subjektů ve správním řízení. Správní orgán rozhodující o vydání povolení nemá za povinnost zjišťovat případné subjektivní dopady vydání povolení na jednotlivé provozovatele působící na příslušném trhu ve snaze chránit je před vstupem dalšího soutěžitele na trh, ale objektivní důsledky vydání povolení ve vztahu k samotnému zajištění existence linkové autobusové dopravy do budoucna (v této souvislosti srov. shora citovaný rozsudek rozšířeného senátu čj. 6 As 12/2007 - 140). Zároveň je nutné od sebe oddělit otázku účastenství v řízení a zákonnost rozhodnutí o udělení licence, která v tomto soudním řízení, tj. řízení týkajícím se účastenství, nebyla řešena. V tomto kontextu tedy není pro posouzení účastenství v předmětných řízeních o udělení licencí ani rozhodné, zda byly smlouvy o závazku veřejné služby krajem platně vypovězeny, nebo nikoliv. Rozhodnutí o této otázce pak nepředstavuje předběžnou otázku, která by byla důvodem pro přerušování řízení o účastenství v licenčních řízeních (§ 57 správního řádu).

Městský soud považoval za podstatné, že v posuzovaných věcech nebylo pochyb o vypovězení smluv krajem, a proto v době rozhodování o licencích, stejně jako v době soudního přezkumu správních řízení, nebyl stěžovatel finančně podporován krajem. Jakkoliv Nejvyšší správní soud ne zcela přisvědčil argumentaci městského soudu, nedal za pravdu ani, z hlediska posouzení věci nedůvodné, stížní námitce (uplatněné shodně ve všech kasačních stížnostech). Pokud by za této situace Nejvyšší správní soud zrušil rozsudky městského soudu a věci mu vrátil k dalším řízením, jednalo by se o formalistický přístup, jehož jediným výsledkem by bylo převzetí argumentace Nejvyššího správního soudu městským soudem, aniž by tato skutečnost měla jakýkoliv vliv na výroky rozhodnutí městského soudu.

Dále stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně posuzoval právní stav upravující poměry stěžovatele z doby před vstupem České republiky do Evropské unie podle právních předpisů platných až po vstupu. Na právní poměry stěžovatele je podle něj nutno nahlížet podle právního stavu platného před vstupem České republiky do Evropské unie.

Tato stížní námitka není důvodná. Řízení o udělení licencí, účastenství v nichž je předmětem tohoto rozhodování, byla zahájena po přistoupení České republiky ke Smlouvě o Evropské unii. Správní orgány a městský soud měly povinnost aplikovat platné a účinné právní předpisy, včetně předpisů práva Společenství, které v té době bylo nedílnou součástí českého právního řádu.

Stěžovatel namítl, že se městský soud dostatečně nevypořádal s námitkou vyloučení možnosti „*dubiozity*“ licencí na stejnou linku a rozsudek není v této části přezkoumatelný. Uvedl, že v mezidobí od podání žaloby do nařízení jednání doznal vývoj právních úvah o vyloučení „*dubiozity*“ licencí na jedné lince změn, přičemž za nejzávažnější lze podle něj považovat spor o příslušnost mezi Ministerstvem dopravy a Ministerstvem vnitra k posuzování sporů o závazku

veřejné služby, který je předmětem kompetenčních sporů vedených před Nejvyšším správním soudem. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že předmětem soudního přezkumu v posuzovaných věcech je účastenství v řízeních o udělení licence, nikoliv samotná řízení o udělení licence. Byť stěžovatel na jiném místě kasační stížnosti městskému soudu mj. vytkl, že se nezabýval pouze otázkou, zda je stěžovatel účastníkem předmětných správních řízení, ale řešil jeho námitky, o nichž mělo být rozhodováno až v řízeních samých, zde opět vznesl námitky, které z předmětu nyní řešených otázek vybočují. Nejvyšší správní soud uzavřel, že se městský soud s předmětnými otázkami vypořádal - vzhledem k předmětu soudního přezkumu - dostatečně a v potřebném rozsahu.

Stěžovatel odmítl také závěr městského soudu týkající se označnicků. Z okolností věci je podle něj zřejmé, že dopravci neměli v době podání žádostí o licence vlastní označnický a museli by nutně používat označnický stěžovatele, aniž by s ním měli uzavřenu smlouvu o užívání. Z předpokládaného užívání jeho označnicků ostatními dopravci stěžovatel dovozoval svůj zájem a účastenství v daných řízeních.

Městský soud v napadených rozsudcích (na stranách 6 a násl.) uvedl, že vlastnictví označnicků na trasách předmětných linek nemá na účastenství v řízeních o udělení licence žádný vliv. Podle § 11 odst. 3 písm. d) zákona o silniční dopravě dotčený úřad předloží před vydáním stanoviska žádost o udělení licence k vyjádření majiteli označnicku zastávky uvedené v žádosti o udělení licence. V posuzovaných věcech žadatelé o licence neuvedli, že by měli v úmyslu používat označnický stěžovatele. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že pokud žadatel o licenci nehodlá v případě udělení licence používat označnický ve vlastnictví dopravce, který již provozuje vnitrostátní přepravu na předmětné lince, nebude udělením licence stávající provozovatel z důvodu svého vlastnického vztahu k označnickům dotčen na svých právech. Pokud naopak žadatel o licenci hodlá v případě udělení licence používat označnický ve vlastnictví dopravce již provozujícího vnitrostátní přepravu na předmětné lince, uvede tuto skutečnost v žádosti o udělení licence a správní orgány v souladu s § 11 odst. 3 písm. d) zákona o silniční dopravě předloží žádost o udělení licence k vyjádření majiteli označnicku. Z žádné z obou uvedených možných situací však nevyplývá, že by byl stávající dopravce z důvodu svého vlastnického vztahu k označnickům dotčen na svých právech způsobem, který by zakládal jeho účastenství v řízeních o udělení licence.

Městský soud se podle stěžovatele nezabýval námitkou „*dubiozity*“ jízdních řádů, které dopravci přiložili ke svým žádostem o udělení licence. Z těchto jízdních řádů bylo podle stěžovatele zřejmé, že dopravci hodlali provozovat osobní linkovou dopravu na stejných linkách a ve zcela identických termínech a časech dojezdů do zastávek, jaké měl v rámci své licence povoleny stěžovatel. Dopravci tak zcela převzali provoz na linkách stěžovatele, čímž je stěžovatel dotčen ve svých právech na nerušený provoz osobní linkové dopravy v rámci jemu schválených licencí.

Ze spisů vyplývá, že stěžovatel v žalobách námitku „*dubiozity*“ jízdních řádů neuplatnil. Stěžovatel pouze na stranách 4 v bodech 5 žalob v souvislosti s žalobními námitkami ve vztahu k označnickům poznamenal „*navíc za situace, kdy jízdní řády jak žalobce tak dopravce jsou identické*“. To však nelze v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS) považovat za řádně uplatněnou žalobní námitku, která by byla přezkoumatelná soudem. Pokud se městský soud za této situace k „*dubiozitě*“ jízdních řádů, zejm. jak byla rozvedena později v kasačních stížnostech, v napadených rozsudcích nevyjádřil, nepochybil.

Stěžovatel městskému soudu rovněž vytkl, že se dostatečně nevyřádal s žalobní námitkou, podle níž byly oprávněné úřední osoby rozhodující za krajský úřad přímo vyloučeny z řízení, což stěžovatel namítl i v řízeních o účastenství.

Městský soud k tomu uvedl (strany 4 rozsudků), že podle obsahu spisů bylo o námitkách podjatosti vznesených stěžovatelem v průběhu správních řízení pravomocně rozhodnuto jinými rozhodnutími než těmi, proti nimž směřují žaloby. Stěžovatel byl těmito rozhodnutími řádně poučen o opravných prostředcích a mohl je v rámci správních řízení samostatně uplatnit, přičemž ze správních spisů není zřejmé, zda tak učinil. Stěžovatel ve svých odvoláních proti žalobami napadeným rozhodnutím krajského úřadu námitky podjatosti znovu neuplatnil, a jejich vypořádání tedy nebylo předmětem žalobami napadených rozhodnutí. Městský soud proto s odkazem na § 75 s. ř. s. uzavřel, že se těmito žalobními námitkami nemohl zabývat. Nejvyšší správní soud závěru městského soudu zcela přítakal.

Namítl-li stěžovatel, že mu bez ohledu na rozhodnutí o nepodjatosti úředních osob v řízeních o účastenství stěžovatele v řízeních o licencích byla upřena možnost prokázat, že veškeré oprávněné úřední osoby rozhodující v řízeních o licencích jsou podjaté, Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že předmětem soudního přezkumu v posuzovaných věcech je účastenství v řízeních o udělení licence, nikoliv samotná řízení o udělení licence. Stěžovatel, který městskému soudu vytkl, že se nezabýval pouze otázkou, zda je stěžovatel účastníkem předmětných správních řízení, ale řešil jeho námitky, o nichž mělo být rozhodováno až v řízeních samých, sám namítá skutečnosti, které nemohou být předmětem posuzování v této věci.

Stěžovatel namítl, že městský soud nerozhodl o celé řadě formálních vad napadených rozhodnutí, aniž by upřesnil, o jaké vady se mělo jednat.

V tomto směru se z důvodu její obecnosti nejedná o řádně uplatněnou stížní námitku, Nejvyšší správní soud však již v minulosti vyslovil, že pokud stěžovatel v řízení před krajským soudem uplatnil námitky, s nimiž se krajský soud v odůvodnění rozsudku nevyřádal, je takový rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. např. rozsudky ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 - 74, www.nssoud.cz, a ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). K takovéto vadě pak Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud proto, aniž byl vázán důvody kasačních stížností, posoudil napadené rozsudky městského soudu z hlediska jejich přezkoumatelnosti. Uzavřel přitom, že se městský soud v přezkoumávaných rozsudcích vypořádal se všemi řádně uplatněnými žalobními námitkami (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 - 58, 835/2006 Sb. NSS). Pokud stěžovatel na stranách 6 žalob uvedl, že „vedle hmotněprávních vad vykazuje napadené rozhodnutí nalézacího správního úřadu i celou řadu vad procesněprávních, které sice přímo nezpůsobují nezákonnost napadeného rozhodnutí, je však vhodné, aby tyto vady soud ve svém rozhodnutí z judikatorních důvodů konstatoval (...) je povinností soudu napomoci rozhodovací praxí ke sjednocení i formálních postupů v rozhodovací činnosti správních úřadů“, Nejvyšší správní soud připomíná, že předmětem přezkumu ve správním soudnictví je zákonnost správních rozhodnutí, popř. posouzení jejich existence či nicotnosti. Žalobce je povinen v souladu s § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v žalobě uvést, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Ze shora citovaného je zřejmé, že stěžovatel z uvedených důvodů nezákonnost ani nicotnost žalobami napadených rozhodnutí nenamítl. Bylo by jistě vhodné, kdyby se městský soud v napadených rozsudcích vyslovil i k těmto tvrzením stěžovatele, nicméně pokud tak neučinil, nezpůsobuje toto mlčení nepřezkoumatelnost jím vydaných rozsudků.

Stěžovatel dále v kasačních stížnostech (v částech III. počínaje třetími odstavci) odkázal na konkrétní judikaturu Ústavního soudu, aniž jakkoliv upřesnil, jak odkazovaná rozhodnutí Ústavního soudu souvisí s posuzovanými věcmi a na podporu kterých stížních námitek tato rozhodnutí cituje. Ani v tomto případě se tedy nejedná o řádně uplatněnou stížní námitku. Ustanovení § 106 odst. 1 ve spojení s § 103 odst. 1 s. ř. s. stěžovateli ukládá povinnost uvést v kasační stížnosti konkrétní (tj. ve vztahu ke stěžovateli a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení a (v témže smyslu) konkrétní právní argumentaci, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje stěžovatel napadené rozhodnutí za nezákonné (srov. argumentaci rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu k náležitostem žaloby ve shora citovaném rozsudku čj. 2 Azs 92/2005 - 57, která je použitelná i ve vztahu k náležitostem kasační stížnosti).

Konečně stěžovatel namítl, že se správní orgány v posuzovaných věcech nezaměřily na posouzení, zda je stěžovatel účastníkem předmětného řízení, ale snažily se s jeho argumenty pro účastenství vypořádat jako s námitkami v řízení samém, aniž by mu umožnily využít celý rozsah práv účastníka. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Z předmětných správních rozhodnutí vyplývá, že správní orgány respektovaly předmět správních řízení o účastenství stěžovatele v řízeních o udělení licencí jiným dopravcům.

Nejvyšší správní soud shledal napadené rozsudky městského soudu zákonnými, proto kasační stížnosti jako nedůvodné zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel neměl v rozhodovaných věcech úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu náklady řízení podle obsahu soudních spisů nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 5 za použití § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2009

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu