



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **ČAS - SERVICE a. s.**, IČ: 463 46 716, se sídlem Dobšická 2, Znojmo, zast. Mgr. Jarmilou Janků, advokátkou, se sídlem Hakenova 21, Znojmo, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2008, č. j. 7 Ca 347/2006 - 30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 11. 10. 2006, č. j. 16/2004-140-STSP/7, žalovaný zamítl jako nepřípustné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále „krajský úřad“), kterým byly Znojenské dopravní společnosti – PSOTA, s. r. o., IČ 63496283 (dále „společnost PSOTA“), uděleny licence k provozování veřejné linkové dopravy vnitrostátní na linkách 722 406 až 722 416. Dospěl k závěru, že žalobkyně v dané věci nebyla účastník řízení, a proto je její odvolání nepřípustné.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, v níž namítala, že na základě rozhodnutí Okresního úřadu ve Znojmě ze dne 25. 4. 2000, č. 62/2000, ve znění rozhodnutí ze dne 30. 5. 2003, č. 12428/2003 OD/Ry, byla držitelkou licencí k provozování veřejné linkové osobní dopravy vnitrostátní na linkách shodujících se s linkami ve výše uvedených licencích udělených společnosti PSOTA. Žalobkyně uvedla, že ji tyto licence opravňovaly k provozování dopravy na uvedených linkách, které byly svým charakterem linkami spadajícími pod režim ustanovení § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, tj. pod režim závazků veřejné služby v linkové osobní dopravě, neboť tyto linky byly ekonomicky nevýhodné a ztrátové. Žalobkyně dále tvrdila, že „s ohledem na shora uvedené

je na těchto linkách zajištěna základní dopravní obslužnost ve smyslu § 19a zákona o silniční dopravě vydáním licence jen jednomu dopravci“. Krajský úřad měl s žalobkyní uzavřenu na období ode dne 1. 6. 2003 do 30. 6. 2003 smlouvu o vzniku závazku veřejné služby v linkové osobní dopravě, kterou žalobkyně řádně provozovala. Za této situace vydal krajský úřad rozhodnutí o udělení licencí společnosti PSOTA na totožných linkách a podle totožných jízdních řádů s žalobkyní. Žalobkyně namítala, že tímto rozhodnutím krajského úřadu o vydání licencí společnosti PSOTA byla porušena ustanovení § 19a a §12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě. V daném případě neměly být společnosti PSOTA ve smyslu § 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě uděleny licence k provozování dopravy na totožných linkách a v totožných časech jako žalobkyně, neboť základní dopravní obslužnost ve smyslu § 19a zákona byla zajištěna licencemi žalobkyně a doprava na těchto linkách byla dotována státem. Žalobkyně uvedla, že měla mít v řízení o udělení licencí společnosti PSOTA postavení účastníka řízení ve smyslu § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“), neboť rozhodnutím o udělení předmětných licencí společnosti PSOTA byla dotčena její práva a právem chráněné zájmy. S ohledem k uvedenému podala žalobkyně odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu, o kterém podle jejího vyjádření žalovaný řádně nerozhodl, proto se obrátila s žalobou proti odvolacímu rozhodnutí k Městskému soudu v Praze. Ten rozhodl rozsudkem ze dne 30. 6. 2006, sp. zn. 8 Ca 18/2004, kterým zrušil jako nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2003, č. j. 27/2003 – 140 STSP/41, a věc mu vrátil k dalšímu projednání. Novým rozhodnutím ze dne 11. 10. 2006, č. j. 16/2004-140-STSP/7, žalovaný odvolání zamítl jako nepřijatelné s tím, že žalobkyně neměla postavení účastníka řízení, a neměla proto oprávnění odvolání podat. Žalobkyně s tímto posouzením nesouhlasila a zopakovala, že měla být účastníkem řízení ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, neboť za situace kdy na stejných trasách ve stejných časech provozovaly dopravu dva dopravci, nebyla žalobkyně schopna řádně plnit povinnosti plynoucí jí z udělené licence a snížily se jí tímto i tržby z dopravy. Provozování duplicitní linkové dopravy na „objektivně“ ztrátových linkách, kde základní dopravní obslužnost již byla zajištěna licencí žalobkyně, by podle žalobkyně vedlo k tomu, že by ve veřejném rozpočtu nebyl dostatek prostředků na zajištění prokazatelné ztráty z provozování dvěma dopravci. Vydáním duplicitních licencí dalšímu dopravci proto byla přímo dotčena práva, právem chráněné zájmy i povinnosti žalobkyně jako provozovatele dopravy na těchto linkách. Žalobkyně uzavřela, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť je v něm nesprávně konstatováno, že žalobkyně neměla postavení účastníka řízení.

Rozsudkem ze dne 5. 3. 2008, č. j. 7 Ca 347/2006 – 30, Městský soud v Praze žalobu zamítl. V odůvodnění soud uvedl, že v situaci, kdy silniční zákon osoby v postavení žalobkyně přímo nejmenuje jako účastníky řízení, bylo rozhodnou otázkou, zda se vydané správní rozhodnutí nějakým způsobem dotklo právní sféry žalobkyně. Napadené rozhodnutí o udělení licence bylo v daném případě vydáno třetí osobě, již opravňovalo k provozování autobusové linkové dopravy. Licence v daném případě založila práva a povinnosti osobě, která o udělení licence požádala, a oprávnila ji k výkonu dané činnosti. Licence se takto dotkla pouze právní sféry osoby, které byla udělena a nikoli subjektů jiných, neboť to jí jak ze zákona, tak z povahy věci nepřísluší. Licence pouze založila příslušné oprávnění určitému subjektu, aniž by jakkoli změnila práva a povinnosti subjektů jiných. Soud proto shledal, že správní řízení, v němž bylo rozhodováno o udělení licence třetímu subjektu, se nijak nedotkla práv a povinností žalobkyně v jí udělené licenci. Takové právní účinky licence udělená jinému subjektu ze zákona neměla a v právní sféře již udělené licence žalobkyně se nijak neprojevila. S ohledem k žalobkyni zmiňovanému ustanovení § 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě, soud konstatoval, že samo toto ustanovení žádná práva a povinnosti žalobkyni nestanoví, nýbrž pouze upravuje okolnosti za kterých dopravní úřad licenci nevydá, stále však za situace, kdy se jedná o licence udělované třetímu subjektu. Žalobkyně jako subjekt, který již licenci udělenou měl, v případě řízení o udělení licence třetí osobě žádná práva neměla, neboť toto rozhodnutí

se na jejích právech a povinnostech nijak neprojevalo. Soud uvedl, že nebylo sporu o tom, že žalobkyně v době, kdy byly předmětné licence třetí osobě uděleny (od 1. 7. 2003), již smlouvu na závazek veřejné služby s příslušným úřadem neměla (platila do 30. 6. 2003) s tím, že skutečnost, že žalobkyně měla licenci na tyto linky do roku 2005, byla s ohledem k posuzování podmínek ustanovení § 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě v této věci nepodstatná. Městský soud v Praze uvedl, že si byl vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 1122/2007 Sb. NSS, ten se však týkal odlišné situace, neboť posuzoval právní úpravu Nařízení Rady (EHS) č. 684/92, a to ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. b) (správně d). Jeho znění přímo stanoví, že povolovaná linka nemůže bezprostředně ohrozit existenci již povolené linkové dopravy. V případě vnitrostátní dopravy však takové ustanovení v zákonu o silniční dopravě podle soudu nalézt nelze. V souladu se shora uvedeným výkladem rovněž není možné žalobkyni považovat za účastníka řízení ani podle dalších definic účastnictví ve správním řádu. Z daných důvodů soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zák. č. 150/2002 Sb.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost z důvodu uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“). Stěžovatelka nesouhlasila s právním názorem soudu, že v daném řízení nebyla v postavení účastníka řízení, neboť její práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti nemohly být napadeným rozhodnutím dotčeny. Stěžovatelka zopakovala, že provozovala v roce 2003 dopravu na linkách, které spadaly pod ustanovení § 19 zákona o silniční dopravě, neboť vedly v rozsáhlém regionu s malou hustotou obyvatel a provozování zde bylo objektivně ztrátové. O licenci pro uvedené linky stěžovatelka požádala v roce 2000 vycházejíc přitom z předpokladu, že finanční ztráta z provozu na těchto linkách jí bude hrazena cestou úhrady prokazatelné ztráty z veřejných rozpočtů. Tím, že byla stěžovatelce ztráta až do roku 2003 hrazena, přičemž licenci měla udělena až do roku 2005, legitimně předpokládala, že jí bude po dobu platnosti licence nadále poskytována i náhrada ztráty. Stěžovatelka tvrdila, že pro posouzení dané věci bylo právně významné, že předmětné linky spadaly pod režim závazku veřejné služby ve smyslu § 19 zákona o silniční dopravě, neboť tato skutečnost se přímo dotýkala výkonu práv a plnění povinností stěžovatelky jako držitele licence k provozování dopravy na těchto linkách. Městský soud v Praze však podle mínění stěžovatelky k uvedeným námitkám nepřihlédl a nijak se s nimi nevypořádal. Stěžovatelka dále tvrdila, že otázku, kdo byl účastníkem správního řízení bylo třeba zkoumat ke dni zahájení řízení, což muselo být vzhledem k datu vydání rozhodnutí o udělení licence společnosti PSOTA nejpozději v květnu 2003 tedy v době, kdy měla stěžovatelka platnou licenci stejně jako právo na dotaci provozu z veřejných prostředků. V době zahájení řízení o udělení licencí se společností PSOTA zde proto existovaly důvody uvedené v § 12 odst. 3 zákona o silniční dopravě. Stěžovatelka uvedla, že tím, že dopravní úřad udělil licenci další osobě na trase a v časech obdobných již dříve udělené licenci, byla přímo dotčena její práva a právem chráněné zájmy, neboť nebylo dobře možné, aby odjížděly ze stejných zastávek ve stejné časy autobusy dvou dopravců. Podle názoru stěžovatelky byla na uvedený případ aplikovatelná úprava čl. 7 odst. 4 písm. b) (správně d) Nařízení Rady (EHS) č. 684/93, podle které nemůže povolovaná linka bezprostředně ohrozit existenci linky již provozované. V daném případě muselo být podle stěžovatelky „správnímu orgánu již v době zahájení správního řízení na základě žádosti společnosti PSOTA o vydání licence na předmětné linky právě s ohledem na konkrétní okolnosti případu a charakter linek zřejmé, že by k tomuto ohrožení mohlo dojít a i proto měl být stěžovatelce status účastníka řízení přiznán a měla jí být dána možnost v řízení jako účastník vystupovat a hájit v něm své zájmy“. S odkazem na Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, z něhož vyplývá, že závazky veřejné služby mohou vznikat i bez uzavření smlouvy, stěžovatelka tvrdila, že datum vzniku a trvání závazků veřejné služby bylo dáno datem zahájení provozu dopravy na lince uvedené v licenci a dobou trvání platnosti příslušné licence. Z uvedených

důvodů měla mít stěžovatelka postavení účastníka ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka proto navrhla rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že je nutné odlišovat provozování dopravy na základě udělených licencí k provozování veřejné linkové dopravy a zajišťování dopravní obslužnosti na základě sjednaných smluv o závazku veřejné služby. Žalovaný dále uvedl, že licence sice zakládají práva a povinnosti dopravce na provoz dopravy, nicméně dopravce může kdykoli požádat o její změnu, odebrání, nebo změnu jízdních řádů, čemuž je povinen dopravní úřad za splnění zákonem stanovených podmínek vyhovět, nelze proto hovořit o povinnosti poskytovat služby, které jsou pro dopravce ekonomicky nevýhodné. V opačném případě by bylo nutné považovat za služby poskytované v režimu závazku veřejné služby veškeré autobusové linky. Závazek veřejné služby vzniká na základě smlouvy uzavřené mezi dopravcem a příslušným orgánem podle ustanovení § 19 zákona o silniční dopravě. Jedná se tedy o dvoustranný smluvní vztah, a žádná ze stran nemá právní nárok ani povinnost smlouvu o závazku veřejné služby uzavřít. Žalovaný nesouhlasil s názorem stěžovatelky, že udělením licence k provozování linkové dopravy jí vznikl právní nárok na úhradu prokazatelné ztráty z provozování dopravy. Žalovaný uvedl, že vzhledem k tomu, že žádost o udělení licence společnosti PSOTA byla podána na období od 1. 7. 2003, tedy na dobu, kdy již stěžovatelka neměla uzavřenu smlouvu o závazku veřejné služby s krajským úřadem, nebyly dány důvody pro neudělení licencí podle ustanovení § 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě, jak tvrdila stěžovatelka. V souvislosti s poukazem stěžovatelky na aplikaci Nařízení Rady (EHS) č. 684/92, žalovaný konstatoval, že aplikace tohoto nařízení není možná, neboť se vztahuje pouze k provozování mezinárodní dopravy, kdežto k provozování dopravy vnitrostátní je přístup na trh upraven právem jednotlivých členských států, v daném případě zákonem o silniční dopravě. Konečně žalovaný uvedl, že řízení o udělení licence je zahajováno na základě žádosti příslušného dopravce, proto udělená licence nemůže mít charakter závazku veřejné služby podle čl. 1 odst. 5 a oddílů II, III, IV Nařízení Rady (EHS) č. 1191/69. Nelze tak přijmout argumentaci stěžovatelky, že pokud na základě vydané licence provozuje dopravu, která je pro ni ztrátová, má na základě vydané licence nárok na úhradu prokazatelné ztráty. Vzhledem k výše uvedenému považoval žalovaný kasační stížnost za nedůvodnou, neboť stěžovatelka nebyla udělením licence dotčena na svých právech a právech chráněných zájmech nebo povinnostech, a nebyla proto účastníkem řízení. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti se stěžovatelka dovolává důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující informace podstatné pro rozhodnutí o kasační stížnosti.

Dne 25. 4. 2000 získala stěžovatelka na základě rozhodnutí Okresního úřadu ve Znojmě, č. 62/2000, licenci k provozování linkové osobní dopravy vnitrostátní na linkách č. 830130, 830140, 830160, 830190, 830195, 830200, 830205, 830210, 830220, 830230, 830235, 830270, 830280, 830285, 830290, 830300, 830305, 830310, 830320, 830340, 830360, 830370, 830390,

830510, 830520, 830530, 830540, 830550, 830570, 830600 a to s platností od 28. 5. 2000 do 31. 5. 2005.

Dne 26. 6. 2003 vydal krajský úřad rozhodnutí o udělení licence na provozování veřejné linkové osobní dopravy vnitrostátní, č. j. JMK1608/2003 OD/Ry, společnosti PSOTA na linky č. 722 406 až 722 416 (tyto linky se svojí trasou shodovaly s výše uvedenými trasami linek stěžovatelky), s platností od 1. 7. 2003 do 1. 7. 2008.

Dne 21. 7. 2003 podepsala stěžovatelka s krajským úřadem smlouvu o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě a to na období od 1. 6. 2003 do 30. 6. 2003.

Dne 28. 8. 2003 podala stěžovatelka odvolání proti výše uvedenému rozhodnutí o udělení licence ze dne 26. 6. 2003, v němž uvedla, že svoji aktivní legitimaci k podání odvolání dovodila z ustanovení § 14 a § 53 správního řádu, neboť jako držitelka licence k provozování dopravy na uvedených linkách, jež svým charakterem spadají pod režim závazku veřejné služby podle ustanovení § 19 zákona o silniční dopravě, měla postavení účastníka řízení o udělení licence společnosti PSOTA. Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřovala stěžovatelka v postupu krajského úřadu, který s ní v průběhu řízení nejednal jako s účastníkem řízení, neumožnil jí tak hájit svá práva a právem chráněné zájmy ve smyslu § 14 správního řádu, ačkoli tak učinit měl. Dále stěžovatelka namítala, že předmětné rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s ustanoveními zákona o silniční dopravě, neboť linky pro které bylo rozhodnutí vydáno spadaly pod kategorii základní dopravní obslužnosti území kraje ve smyslu ustanovení § 19a zákona, a licence k provozování dopravy na těchto linkách byla dříve vydána stěžovatelce, existovala tu proto překážka vydání licence ve smyslu § 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě. Konečně stěžovatelka uvedla, že na provoz předmětných linek bylo po vydání licence společnosti PSOTA nutno vynaložit více veřejných prostředků na zajištění závazku veřejné služby, než-li tomu bylo v době, kdy tuto činnost provozovala pouze stěžovatelka. Z uvedených důvodů navrhla stěžovatelka napadené rozhodnutí změnit tak, že žádost společnosti PSOTA o udělení licence se zamítá.

K podanému odvolání vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 13. 11. 2003, č. j. 27/2003-140-STSP/41, ve kterém uvedl, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, a proto považoval její odvolání za nepřijatelné. S ohledem na obsah odvolání žalovaný považoval podání stěžovatelky za návrh na obnovu řízení a postoupil jej proto krajskému úřadu.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka dne 16. 1. 2004 žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž mimo již dříve uvedené argumenty svědčící pro nezákonnost vydaného rozhodnutí krajského úřadu tvrdila, že rozhodnutí žalovaného nemělo náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 47 správního řádu. Stěžovatelka proto navrhla toto rozhodnutí žalovaného i předchozí rozhodnutí krajského úřadu zrušit.

K podané žalobě Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 6. 2006, č. j. 8 Ca 18/2004 – 31, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění soud uvedl, že dopis žalovaného ze dne 13. 11. 2003, byl rozhodnutím o odvolání, které ovšem postrádalo řádný výrok a pečlivé odůvodnění, bylo proto nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

Novým rozhodnutím ze dne 11. 10. 2006, č. j. 16/2004-140-STSP/7, žalovaný odvolání stěžovatelky zamítl jako nepřijatelné a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu s tím, že stěžovatelka neměla postavení účastníka řízení a neměla proto oprávnění odvolání podat.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud jednotlivé kasační námitky a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.

Ustanovení § 2 odst. 18 zákona o silniční dopravě uvádí, že veřejným zájmem v oblasti veřejné osobní dopravy se rozumí zájem státu na zajištění základních přepravních potřeb obyvatel. O uplatnění veřejného zájmu při zabezpečování dopravní obslužnosti rozhoduje příslušný orgán státní správy nebo samosprávy.

Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o silniční dopravě 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 (dále jen "licence") udělené dopravním úřadem nebo Ministerstvem dopravy a spojů, jedná-li se o mezinárodní linkovou dopravu.

Podle ustanovení § 12 odst. 3 písm. a) uvedeného zákona dopravní úřad, nebo jedná-li se o mezinárodní linkovou osobní dopravu, Ministerstvo dopravy a spojů licenci neudělí, jestliže přepravní potřeby v přepravním spojení, kde bude linka vedena, jsou zajištěny provozem jiné veřejné osobní dopravy, která je dotována státem nebo v případě městské autobusové dopravy obcemi.

Ustanovení § 19 odst. 1 citovaného zákona uvádí, že závazkem veřejné služby v silniční dopravě pro cizí potřeby (dále jen "závazek veřejné služby") se rozumí závazek, který dopravce přijal ve veřejném zájmu a který by jinak pro jeho ekonomickou nevýhodnost nepřijal nebo by jej přijal pouze zčásti. Závazek veřejné služby sjednává s dopravcem stát a hradí dopravci prokazatelnou ztrátu vzniklou jeho plněním.

Ve smyslu ustanovení § 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.

Zásadní námitkou stěžovatelky a centrální otázkou daného případu je vymezení účastnictví v řízení o udělení licence k provozování linkové osobní dopravy vnitrostátní. Jelikož zákon o silniční dopravě sám neobsahuje vymezení účastníků řízení o udělení licence, je nutné v dané otázce užít v souladu s ustanovením § 39 tohoto zákona subsidiárně správní řád. V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 správního řádu bude účastníkem řízení vždy ten, kdo podal návrh na zahájení řízení. Účastníkem tedy bude vždy žadatel o vydání povolení k provozování linkové dopravy ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Pokud se jedná o další účastníky řízení je nutné zkoumat, zda některé další osoby nesplňují podmínky účastnictví vymezené ustanovením § 14 odst. 1 a 2 správního řádu.

V dané souvislosti se již dříve vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 25. 11. 2008, č. j. 6 As 12/2007 – 140, když uvedl, že: „Zákon o silniční dopravě samotný žádné další účastníky řízení nepředvídá; je tedy zjevné, že účastnictví konkurenčních dopravců nemůže spadat pod třetí definici účastníka v § 14 odst. 2 správního řádu. První a druhá definice mají jako společný jmenovatel dotčení práv nebo právem chráněných zájmů daného subjektu, přičemž otevřenější je v tomto pohledu

definice druhá (§ 14 odst. 1 věta první za středníkem), neboť vyžaduje pouze tvrzené dotčení: „účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do té doby, než se prokáže opak.“ Tvrzený zásah do práv či právem chráněného zájmu je kategorií velice širokou. Ve svém nedávném rozhodnutí ohledně otázky tvrzeného zásahu do práv v kontextu čl. 65 odst. 1 s. ř. s. rozšířený senát 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, č. j. 8 As 47/2005 - 86, www.nssoud.cz). Nicméně i kdyby zdejší soud analogicky použil stejného standardu v projednávané věci, existenci tvrzeného či možného zásahu do práv či právem chráněného zájmu dovést možné není, a to ze dvou důvodů. Za první, neexistuje právo na to být prostředky státní regulace chráněn před konkurencí. Za druhé, i při velice extenzivním výkladu práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny, respektive čl. 1 Prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě) či 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, i tehdy by bylo zapotřebí širší základních práv vážit a poměřovat s veřejným zájmem a právem ostatních. Nejenom tedy, že nerušená hospodářská soutěž je veřejným zájmem, který nalézá svůj někdy věrnější, někdy méně zdařilý obraz v platných právních předpisech. Ostatní hospodářské subjekty mají stejný zájem jako dosavadní provozovatel vstoupit na ekonomicky rentabilní trh. Nelze tedy než uzavřít, že v konkrétním případě není možné tvrdit porušení neexistujícího práva. O typově odlišnou situaci by se mohlo jednat v případě, kdyby veřejná moc udělila právo vylučně využívání určitého statku (provozování linky), typicky na určité časové období, konkrétnímu subjektu. Před uplynutím daného období by nicméně chtěla liberalizovat daný trh k ekonomické škodě daného subjektu. V podobných případech by bylo možné uvažovat o porušení legitimního očekávání, případně nabytých práv. O situaci podobného typu se zde však zjevně nejedná; trh mezinárodní linkové přepravy byl, byť regulován, stále trhem otevřeným.“

Ačkoliv se uvedený rozsudek týkal mezinárodní linkové dopravy, uvedenou argumentaci lze totožně užít v předmětném případě. Stěžovatelka se svojí činností pohybovala ve sféře konkurenčního tržního prostředí, kde je umožněn a přímo předpokládán výskyt více soutěžitelů. Účelem zákona v této souvislosti není ochrana stávajících soutěžitelů před konkurencí, a proto z povahy věci nemohou být za účastníky řízení považováni stávající provozovatelé dopravy, neboť by takový přístup byl v rozporu s principem rovného zacházení a rovných příležitostí. Udělená licence na provoz dopravy na určitém území tak v řízení novém týkajícím se stejného území a linek zde provozovaných sama o sobě nezakládá pro stávající držitele licence právo účastenství v tomto řízení. Ačkoliv se v rovině faktické může výskyt dalšího dopravce promítnout do ekonomické situace stávajícího provozovatele dopravy, neexistuje zde právo, či právem chráněný zájem, ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, na ochranu před takovýmto působením konkurence. Tržně konkurenční vztahy jsou ve společnosti zcela běžné a žádoucí, právo má působit na jejich ochranu, nikoliv tyto konkurenční vztahy deformovat.

Stěžovatelka v dané souvislosti odkazovala na ustanovení § 12 odst. 3 zákona o silniční dopravě, který je svou povahou výjimkou z obecného pravidla volného přístupu na trh, neboť uvádí, že licence nebude vydána žadateli v případě, že jiná veřejná osobní doprava je dotována státem nebo v případě městské autobusové dopravy obcemi. Ani z tohoto ustanovení ovšem nevyplývá, že by stávající dopravci, kteří jsou dotováni z veřejných prostředků, měli postavení účastníků. Toto ustanovení pouze uvádí podmínky pro rozhodování správního orgánu v řízení o udělení licence. Tím se nicméně nijak nerozšiřuje okruh účastníků. Účelem této úpravy není ochrana stávajících dopravců, ale ochrana hospodárného a účelného vynakládání veřejných prostředků, potažmo veřejného zájmu na poskytování dopravní obslužnosti. Správní orgán rozhodující o vydání povolení nemá totiž povinnost zjišťovat případné subjektivní dopady vydání povolení na jednotlivé provozovatele na příslušném trhu již působící ve snaze je chránit před vstupem dalšího

soutěžitele na trh, ale existenci aktuálně poskytované dotace z veřejných prostředků. Zájem a s ním v úvahu přicházející právo chráněné tímto ustanovením totiž nepřísluší stěžovatelce, nýbrž sleduje zákonem vymezený účel zajištění základních přepravních potřeb obyvatel ve smyslu § 2 odst. 18 zákona o silniční dopravě, dále provedený § 19 tohoto zákona. V dané souvislosti proto nelze konstatovat, že na podkladě ustanovení § 12 odst. 3 písm. a) zákona o silniční dopravě je možno hovořit o právu, či právem chráněném zájmu stěžovatelky. K tomu nutno dodat, jak již ostatně uvedl i Městský soud v Praze, že stěžovatelka v době, kdy byly předběžné licence třetí osobě uděleny, již smlouvu na závazek veřejné služby neměla (stěžovatelka v žalobě uvedla, že tuto smlouvu měla do 30. 6. 2003, licence byly uděleny s platností od 1. 7. 2003).

V souladu s výše uvedeným rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud konstatuje, že z povahy věci samé, stejně jako z ustanovení zákona o silniční dopravě neplyne nutnost účastenství jednotlivých provozovatelů ve správním řízení a není důvodu jim touto formou poskytovat prostor k tomu, aby proti vydání povolení dalšímu autodopravci ve vlastním hospodářském zájmu jakkoli brojili. Stěžovatelce proto v dané souvislosti nespědí úprava ustanovení § 14 správního řádu, neboť stěžovatelka nesplňuje podmínku pro vznik účastenství podle žádné z definic účastníka řízení uvedených v daném ustanovení správního řádu. Jelikož stěžovatelka neměla právo účastenství ve smyslu § 14 správního řádu, nemohlo dojít k jeho porušení ve správním řízení.

Předmětem rozhodování Městského soudu v Praze byla žaloba proti rozhodnutí, jímž bylo odvolání stěžovatelky zamítnuto jako nepřijatelné. Městský soud v Praze proto mohl pouze zkoumat, zda žalovaný správně posoudil otázku účastenství, a tedy zda bylo skutečně odvolání stěžovatelky nepřijatelné. Ze shora uvedeného je zřejmé, že tuto právní otázku soud vyhodnotil správně, Nejvyšší správní soud se s jeho závěrem o zamítnutí žaloby plně ztotožňuje. Dalšími námitkami, které jdou do merita věci, se Městský soud v Praze, ani Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť překračují rozsah vymezeného předmětu soudního řízení.

V návaznosti na uvedené tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že není dán důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro který by bylo třeba napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušit, neboť zdejší soud neshledal napadený rozsudek nezákonným.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 16. února 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu