

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Slovenská autobusová doprava Trnava, akciová společnost**, IČ: 362 49 840, se sídlem Nitrianská 5, Trnava, zast. JUDr. Štefanem Levickým, advokátem, se sídlem J. Herdu 1, Trnava, jehož zmocněnkyní pro doručování písemností je JUDr. Olga Sovová, Ph.D., advokátka, se sídlem Bartákova 1109/34, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 10. 2013, č. j. 22 A 53/2012 – 41,

**t a k t o :**

### I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládají tyto předběžné otázky:

1. Je třeba vykládat čl. 49 ve spojení s čl. 52 Smlouvy o fungování Evropské unie tak, že brání uplatňování takové vnitrostátní úpravy, která vyžaduje od dopravce se sídlem v jiném členském státu usazeného v České republice prostřednictvím organizační složky, aby získal nad rámec licencí a koncesí opravňujících dopravce se sídlem v České republice k provozování vnitrostátní linkové dopravy (městské hromadné dopravy) pro výkon stejné činnosti ještě zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení správního orgánu?
2. Je pro posouzení první otázky relevantní to, že se jedná o městskou hromadnou dopravu provozovanou v režimu závazku veřejné služby na základě smlouvy o veřejných službách za kompenzaci vyplácenou z veřejných prostředků ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70?
3. Lze vykládat čl. 3 bod 3 nařízení Rady (ES) č. 12/98, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu, ve spojení s čl. 91 Smlouvy o fungování Evropské unie tak, že dovoluje členskému státu omezit provozování MHD dopravci se sídlem v jiném členském státu způsobem uvedeným v první otázce?

### II. Řízení se přerušuje.

## O d ů v o d n ě n í :

### I. Shrnutí skutkového stavu

[1] Žalobce, který je akciovou společností se sídlem ve Slovenské republice, získal v roce 2009 zakázku Statutárního města Přerov na provozování osmi linek městské hromadné dopravy

(dále též MHD), a uzavřel smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících se Statutárním městem Přerov jako objednatelem.

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

- a) založil v České republice organizační složku zahraniční právnické osoby: Slovenská autobusová doprava, akciová spoločnosť, organizační složka Středisko Přerov, se sídlem Přerov VI - Újezdec, K Moštěnici 265/8a, PSČ 750 02, zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Krajským soudem v Ostravě, oddíl AX, vložka 5010, IČ 28608887;
- b) získal v České republice koncesi na předmět podnikání „Silniční motorová doprava – vnitrostátní veřejná linková“ (rozhodnutí Magistrátu města Přerov ze dne 10. 12. 2009, č. j. 2009/5713/ZU/Kd/4);
- c) získal licence na provozování jednotlivých předmětných linek MHD podle § 10 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v tehdy platném znění, rozhodnutí Magistrátu města Přerov (dále jen „dopravní úřad“) ze dne 18. 12. 2009, č. j. 1/2009 - 8/2009;
- d) získal Osvědčení o oprávnění k podnikání v městské autobusové dopravě podle § 9a zákona č. 111/1994 Sb. rozhodnutím dopravního úřadu – Magistrátu města Přerov ze dne 18. 12. 2009, č. j. 2009/25197/DOP.

[3] Žalobce předmětné linky MHD provozoval od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2011.

[4] Přípisem ze dne 12. 11. 2010 sdělilo Ministerstvo dopravy žalobci, že jako právnická osoba se sídlem v zahraničí může provozovat MHD v České republice (ve smyslu čl. 3 nařízení Rady (ES) č. 12/98, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu) pouze na základě zvláštního povolení dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. Následně podanou žádost o vydání tohoto zvláštního povolení Ministerstvo dopravy zamítlo rozhodnutím ze dne 15. 6. 2011, č. j. 41/2011-190-STSP/77, a to s argumentací, že z čl. 3 bod 3 a z odůvodnění nařízení č. 12/98 vyplývá, že městskou a příměstskou linkovou dopravu nelze dopravci nerezidentovi povolit, neboť je tímto nařízením zakázána. Na základě rozkladu podaného žalobcem ministr dopravy rozhodnutím ze dne 13. 3. 2012 zrušil rozhodnutí z 15. 6. 2011. Závěr, že nařízení č. 12/98 zakazuje nerezidentům městskou a příměstskou linkovou dopravu, je dle ministra dopravy nesprávný; nařízení na tuto dopravu vůbec nelze aplikovat a při posuzování žádosti žalobce o zvláštní povolení dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. je tedy nutné vycházet pouze z vnitrostátní úpravy. Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2012, č. j. 41/2011-190-STSP/15, Ministerstvo dopravy opětovně rozhodlo, že zvláštní povolení dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. se žalobci nevydává. Rozhodnutí odůvodnilo tak, že v mezidobí nabyla účinnosti novela zákona č. 111/1994 Sb., provedená zákonem č. 119/2012 Sb., která podmínky pro vydání zvláštního povolení zpřísnila a vyhovění žádosti je nově podmíněno existencí mimořádných dopravních potřeb, které v projednávaném případě nebyly shledány, neboť existuje dostatečný počet dopravců se sídlem v České republice, kteří mohou předmětné linky MHD provozovat. Rozklad proti tomuto rozhodnutí ministr zamítl rozhodnutím z 9. 11. 2012, č. j. 36/2012-510-RK. Zvláštní povolení dle rozhodnutí ministra představuje před i po novele naprosto mimořádný institut, a na jeho vydání není právní nárok. To vyplývá i z toho, že je lze vydat nanejvýš na dobu jednoho roku.

## II. Řízení před správními orgány

[5] Na základě podnětu Ministerstva dopravy zahájil dopravní úřad se žalobcem řízení o správním deliktu spočívajícím v provozování předmětných linek MHD bez zvláštního povolení dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. a rozhodnutím ze dne 19. 12. 2011, č. j. MMPPr/171310/2011 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), shledal žalobce vinným ze spáchání

pokračování

deliktu dle § 35 odst. 2 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb. a uložil mu pokutu 100.000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč. V odůvodnění se dopravní úřad ztotožnil s názorem Ministerstva dopravy, podle něhož zahraniční dopravci jsou oprávněni provozovat silniční dopravu mezi dvěma místy ležícími v České republice (tzv. kabotáž) pouze na základě zvláštního povolení ve smyslu § 32 zákona č. 111/1994 Sb., nestanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného. Podle čl. 3 nařízení č. 12/98 lze provozovat kabotáž pouze v souvislosti s provozováním povolené mezinárodní linky, přičemž z toho je výslovně vyloučena městská a příměstská doprava. Z nařízení č. 12/98 tedy vyplývá úplný zákaz kabotáže v městské a příměstské dopravě.

[6] Žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodnutím ze dne 13. 2. 2012, č. j. KUOK/15695/2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalovaný se neztotožnil s námitkami žalobce, že vnitrostátní i evropská právní úprava podmínek pro provozování MHD ze strany právnických osob se sídlem v jiném členském státě je nejasná a umožňuje i výklad, že nařízení č. 12/98 provozování městské a příměstské dopravy dopravci nerezidenty nezakazuje. Povinnost získat zvláštní povolení podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. nelze nijak obejít. Pokud pak Ministerstvo dopravy na základě svého uvážení rozhodlo o tom, že žalobci se toto zvláštní povolení nevydává, pak ani dopravní úřad ani žalovaný nemohou tento závěr nijak zvrátit a jsou jím vázáni v předmětném řízení.

### III. Dosavadní řízení před správními soudy

[7] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v žalobě mj. zopakoval své stanovisko uplatněné již ve správním řízení, že byl oprávněn provozovat MHD i bez zvláštního povolení, a to vzhledem k tomu, že zřídil v České republice organizační složku a získal všechny potřebné koncese a licence. Opačný výklad by odporoval právu Evropské unie, diskriminoval by žalobce a byl by rovněž v rozporu s pravidly hospodářské soutěže platnými v Evropské unii. Žalobce rovněž dovozoval, že z čl. 3 bodu 3 nařízení č. 12/98 i z odůvodnění tohoto nařízení lze naopak dovodit, že městskou a příměstskou dopravu lze provozovat i mimo pravidelnou mezinárodní dopravu; v žádném případě tato ustanovení nelze vykládat tak, že by bylo provozování městské a příměstské dopravy dopravcem se sídlem v jiném členském státě zcela zakázáno, jak dovozovalo Ministerstvo dopravy v původním (zrušeném) rozhodnutí z 15. 6. 2011. Dále žalobce poukazoval na to, že dopravní úřad měl před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řízení přerušit a vyčkat na právní moc rozhodnutí o žádosti žalobce o vydání zvláštního povolení podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí odkazují na rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 15. 6. 2011, které však bylo následně pro jeho nezákonnost zrušeno rozhodnutím ministra dopravy z 13. 3. 2012.

[8] Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 23. 10. 2013, č. j. 22 A 53/2012 – 41, (napadený rozsudek), se stručným odůvodněním, že je nesporné, že žalobce jako právnická osoba se sídlem v zahraničí provozoval předmětné linky MHD v období od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2011 a nebylo mu vydáno zvláštní povolení. Krajský soud uvedl, že z žádného přímo aplikovatelného ustanovení mezinárodní smlouvy ani z práva Evropské unie nevyplývá nic, co by v posuzovaném případě vylučovalo aplikaci § 32 zákona č. 111/1994 Sb. na žalobce, jakožto slovenského dopravce provozujícího kabotáž v České republice. Skutečnost, že se žalobce následně pokoušel tento nedostatek odstranit žádostí o vydání zvláštního povolení, byla zohledněna jako polehčující okolnost při stanovení výše pokuty. To, že se žalobce nadále domáhá vydání zvláštního povolení v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy z 9. 11. 2012 podané u Městského soudu v Praze, není pro posouzení věci nijak relevantní.

[9] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž zopakoval svou argumentaci uvedenou již v žalobě, mj. že byl na základě vydaných licencí a koncese a na základě skutečnosti, že v České republice zřídil svou organizační složku, oprávněn předmětné linky MHD provozovat i bez zvláštního povolení. Nadto uvedl, že to bylo Ministerstvo dopravy, které svými průtahy v řízení o žádosti o vydání zvláštního povolení zavinilo, že bylo rozhodováno až po účinnosti zákona č. 119/2012 Sb., který zpřísnil podmínky pro vydání zvláštního povolení a v důsledku tedy způsobilo i nevyhovění žádosti stěžovatele o vydání zvláštního povolení. Pokud je vydání zvláštního povolení závislé pouze na úvaze Ministerstva dopravy, bez jasně stanovených pravidel, budí to podezření, že správní orgán rozhoduje neobjektivně a tato situace je obecně neakceptovatelná. Navíc z uvedené novely stěžovatel dovozoval, že před její účinností rozhodnutí o žádosti o zvláštní povolení nebylo vydáváno na základě volné úvahy Ministerstva dopravy a jeho vydání bylo naopak nárokové. Krajský soud měl dle názoru stěžovatele řízení v nyní projednávané věci přerušit do skončení řízení o žalobě proti rozhodnutí o nevydání zvláštního povolení, kterou stěžovatel podal u Městského soudu v Praze. Stěžovatel rovněž namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro jeho přílišnou stručnost.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

#### IV. Předběžné posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako přípustnou a včasnou.

[12] Nejvyšší správní soud v rámci předběžného posouzení kasační stížnosti došel k závěru, že není důvodná námitka stěžovatele, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Byť se napadený rozsudek vyznačuje určitou strohostí, nelze mít za to, že by se s některou ze stěžovatelem uplatněných námitek vůbec nevypořádal. Z judikatury správních soudů lze dovodit, že je-li žalobní bod způsobitý projednání, soud jej posoudí v té míře obecnosti, v níž byl formulován (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[13] Míra podrobnosti žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Z hlediska přezkoumatelnosti tedy nelze krajskému soudu vytknout, že dospěl k závěru o nedůvodnosti žalobního bodu, v němž stěžovatel dovozoval, že byl oprávněn prostřednictvím své organizační složky v České republice provozovat předmětné linky MHD na základě jím získaných licencí a koncese, a že se na něj nevztahovala povinnost získat i zvláštní povolení Ministerstva dopravy dle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. Za dostatečné vypořádání uvedené námítky lze pokládat závěr krajského soudu, že stěžovatel jakožto dopravce se sídlem na území Slovenské republiky nesměl provozovat předmětné linky bez uvedeného zvláštního povolení, neboť ani z mezinárodní smlouvy ani z předpisů práva Evropské unie nevyplývá oprávnění stěžovatele předmětné linky MHD provozovat, aniž by získal zvláštní povolení, které od dopravců se sídlem na území České republiky není vyžadováno.

[14] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je ovšem nezbytné dále posoudit i to, zda výše uvedený závěr krajského soudu je správný. Konkrétně vstaly Nejvyššímu správnímu soudu pochybnosti o tom, zda požadavek, aby stěžovatel před zahájením provozu předmětných linek získal zvláštní povolení Ministerstva dopravy, je v souladu s právem Evropské unie, především s ustanoveními Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) týkajícími se svobody usazování (čl. 49 a násl. SFEU).

pokračování

#### IV. a) Shrnutí právní úpravy

[15] Relevantní předpisy českého práva ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí zní následovně:

[16] Ustanovení § 2 odst. 12 zákona č. 111/1994 Sb. stanoví: *Provozovatel silniční dopravy (dále jen "dopravce") je právnická nebo fyzická osoba, která provozuje silniční dopravu podle tohoto zákona. Tuzemský dopravce je fyzická osoba s trvalým pobytem nebo právnická osoba se sídlem v České republice, která provozuje dopravu silničními motorovými vozidly, kterým byla přidělena státní poznávací značka Českou republikou. Zabraněný dopravce je fyzická osoba s trvalým pobytem nebo právnická osoba se sídlem mimo území České republiky, která provozuje dopravu silničními motorovými vozidly, kterým byla přidělena státní poznávací značka cizím státem.*

[17] V § 32 zákona č. 111/1994 Sb. se dále uvádí: *(1) Pokud nestanoví jinak mezinárodní smlouva, již je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů, jsou zabraněni dopravci oprávněni provozovat silniční dopravu mezi místy ležícími na území České republiky jen na základě zvláštního povolení Ministerstva dopravy. (2) Zvláštní povolení může být vydáno jen zabraněnému dopravci, který je podle předpisů platných ve státě, na jehož území má sídlo nebo bydliště, oprávněn provozovat mezinárodní silniční dopravu. (3) Zvláštní povolení se uděluje k provedení jednoho přepravního výkonu nebo na omezený nebo neomezený počet výkonů v určitém časovém období, nejvýše na dobu jednoho roku.*

[18] Podle § 35 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb. *dopravní úřad při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč dopravci, který a) provozuje silniční dopravu bez příslušného povolení (...).*

[19] Podle čl. 49 SFEU [v] rámci níže uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území jiného členského státu. Svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, zejména společností ve smyslu čl. 54 druhého pododstavce, za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení, nestanoví-li kapitola o pohybu kapitálu jinak. Podle čl. 52 odst. 1 SFEU ovšem [u]stanovení této kapitoly a opatření přijatá na jejich základě nevylučují užití těch ustanovení právních a správních předpisů, které stanoví zvláštní režim pro cizí státní příslušníky z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Čl. 54 SFEU pak stanoví, že [s]e společnostmi založenými podle práva některého členského státu, jež mají své sídlo, svou ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř Unie, se pro účely této kapitoly zachází stejně jako s fyzickými osobami, které jsou státními příslušníky členských států. Společnostmi se rozumějí společnosti založené podle občanského nebo obchodního práva včetně družstev a jiné právnické osoby veřejného nebo soukromého práva s výjimkou neziskových organizací.

#### IV. b) Judikatura Soudního dvora EU

[20] Obdobnou věcí (tj. předpoklady pro provozování linkové vnitrostátní dopravy ve formě MHD dopravcem se sídlem v jiném členském státě EU) se zabýval Soudní dvůr v rozsudku z 22. 12. 2010, ve věci C-338/09, *Yellow Cab*, Sb. rozh. s. I-13946. Dospěl k závěru, že na provozování vnitrostátní linkové dopravy se nevztahují obecná ustanovení týkající se volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU), nýbrž na základě čl. 58 odst. 1 SFEU je tato oblast vyňata a svěřena sekundární legislativě. S ohledem na to, že jde o MHD a nikoli o kabotáž v rámci mezinárodních autobusových linek, nelze na předmětný případ vztáhnout ani nařízení č. 684/92 a 12/98. Právní úpravu provozování MHD nelze zkoumat ani s ohledem na pravidla Unie týkající se hospodářské soutěže.

[21] Na provozování MHD ovšem podle Soudního dvora lze aplikovat právní úpravu svobody usazování ve smyslu čl. 49 SFEU. Členské státy mohou pro výkon určitého podnikání stanovit požadavek mít sídlo nebo být jinak usazen na území daného členského státu, tímto samotným požadavkem nemůže být čl. 49 SFEU dotčen. Konkrétní omezení či překážky pro využití práva usazování v souvislosti s podnikatelskou činností, jako je provozování MHD, však musí být v souladu s čl. 52 SFEU a zejména musí být proporcionální. V této souvislosti Soudní dvůr uvedl, že právnické osoby, které chtějí provozovat MHD na území jiného členského státu, mohou být zavázány k usazení se na území dotčeného členského státu a může být od nich požadováno, aby před zahájením provozu získaly potřebné povolení. Takové povolení však nesmí představovat diskriminaci na základě státní příslušnosti a musí být objektivně odůvodněno. Povolení nelze odeprít z důvodu zajištění rentability stávajících provozovaných linek a nesmí být založeno na volném uvážení správních orgánů, které by mohlo zbavit právní předpisy EU, zejména týkající se základních svobod, jejich užitečného účinku.

[22] Nejvyšší správní soud doplňuje, že nařízení č. 12/98 bylo k 4. 12. 2011 zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/2009 o společných pravidlech pro přístup na mezinárodní trh autokarové a autobusové dopravy a o změně nařízení (ES) č. 561/2006. Toto nařízení v čl. 15 obsahuje právní úpravu kabotáže shodnou s dosavadním čl. 3 nařízení č. 12/98. Vzhledem k tomu, že toto nařízení č. 1073/2009 nabylo účinnosti až poté, co stěžovatel ukončil provozování předmětných linek MHD, je zřejmé, že toto nařízení nelze na posuzovaný případ aplikovat.

[23] Podle ustálené judikatury Soudního dvora čl. 49 SFEU zakazuje každému členskému státu, aby ve svých právních předpisech stanovil pro osoby, které využívají svobody se v něm usadit, podmínky pro výkon jejich činností, které se odlišují od těch, které jsou vymezeny pro jeho vlastní státní příslušníky. Zásadní pro tento závěr bylo rozhodnutí Soudního dvora ze dne 28. 1. 1986, *Komise proti Francii*, C-270/83, Recueil, s. 273, a na něj navazující judikatura.

[24] Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že členský stát svobodu usazování může omezit, ale pouze pokud důvody omezení odpovídají jedné ze tří skupin výjimek ze svobody usazování. První jsou výjimky stanovené čl. 51 a 52 SFEU. Tyto výjimky mohou mít diskriminační povahu. Podle čl. 51 jsou povolena omezení svobody usazování v těch případech, kdy jde o činnosti, které jsou spjaty s výkonem veřejné moci, což v nyní posuzovaném případě nepřichází v úvahu. Článek 52 SFEU dovoluje výjimky na základě veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. (K tomu lze odkázat např. na rozsudky Soudního dvora ze dne 29. 10. 1998, *Komise Evropských společenství proti Španělskému království*, C-114/97, Recueil s. I-6717; ze dne 19. 5. 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes, Marion Schneider, Michael Holzäpfel, Fritz Trennheuser, Deutscher Apothekerverband eV, Helga Neumann-Seiwert proti Saarland, Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales*, C-171/07 a C-172/07, Sb. rozh. s. I-4171; a ze dne 13. 12. 2007, *Komise Evropských společenství proti Italské republice*, C-465/05, Sb. rozh. s. I-11091).

[25] Druhou skupinu výjimek, které se vztahují nejen ke svobodě usazování, ale obecně ke všem základním svobodám přiznaným SFEU, lze označit za nediskriminační. Aby mohl být výkon určité svobody omezen, musí se stanovené podmínky: (i) uplatňovat nediskriminujícím způsobem, (ii) být odůvodněny naléhavými důvody obecného zájmu, (iii) být způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a (iv) nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (srov. rozsudek ze dne 30. 11. 1995, *Gebhard*, C-55/94, Sb. rozh., I-4165, odst. 37).

[26] Třetí a poslední skupinou výjimek jsou opatření bránící obcházení národních právních předpisů. Dle rozsudku Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003, *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam proti Inspire Art Ltd.*, C-167/01, Recueil, s. I-10155, je takové opatření vždy nutné

pokračování

posuzovat individuálně, nelze je tedy pouze paušálně stanovit zákonem (srov. citovaný rozsudek bod 120).

## V. Názor Nejvyššího správního soudu

[27] Nejvyšší správní soud předesílá, že vzhledem k tomu, že stěžovatel provozoval předmětné linky MHD na základě dlouhodobé smlouvy uzavřené se Statutárním městem Přerov jako objednatelům a na základě jízdních řádů s pravidelnou frekvencí zajišťoval veškerou MHD ve městě Přerov po dobu téměř dvou let, přičemž tuto činnost ukončil v důsledku sporu s Ministerstvem dopravy o zvláštní povolení podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb., jednalo se nepochybně o dlouhodobou a pravidelnou ekonomickou aktivitu a nikoli o jednorázovou či přechodnou službu, tedy jsou splněny předpoklady pro aplikaci ustanovení čl. 49 SFEU upravujícího právo na svobodné usazování a přístup k výkonu ekonomické činnosti za podmínek srovnatelných s podmínkami stanovenými Českou republikou pro fyzické a právnické osoby s bydlištěm (sídlem) na území České republiky. Z výše popsaného skutkového stavu je rovněž zřejmé, že stěžovatel byl na území České republiky reálně usazen prostřednictvím své organizační složky, avšak nebylo mu umožněno vykonávat jeho předmět podnikání (konkrétně provozování předmětných linek MHD) za podmínek srovnatelných s podmínkami platnými pro dopravce se sídlem na území České republiky, a to výhradně z toho důvodu, že sídlo stěžovatele je na území Slovenské republiky.

[28] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že se stěžovatel mýlí, pokud dovozuje, že by zvláštní povolení podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. mělo být před novelou provedenou zákonem č. 119/2012 Sb. nárokové. Naopak ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že zákon nestanoví konkrétní podmínky, při jejichž splnění by měl být na vydání zvláštního povolení právní nárok a i aplikační praxe Ministerstva dopravy (srov. shora citovaná rozhodnutí vydaná v předmětné věci) vychází z toho, že Ministerstvo dopravy disponuje správním uvážením, zda žádosti o vydání zvláštního povolení vyhoví či nikoli. I kdyby však toto ustanovení bylo vykládáno tak, že na vydání zvláštního povolení je právní nárok, pak samotná nutnost získat toto povolení před zahájením provozu linkové dopravy představuje velmi intenzivní odrazující prvek pro dopravce se sídlem v jiných členských státech, který jim znesnadňuje usazení a výkon jejich podnikatelské činnosti v České republice. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu i to, že zvláštní povolení lze vydat maximálně na dobu jednoho roku, přičemž, i kdyby dopravce z jiného členského státu získal všechna potřebná povolení i zvláštní povolení podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb., nejistota, zda toto povolení bude po uplynutí této doby obnoveno, činí případné investice spojené s usazením se na území České republiky krajně problematické. Je nutné vzít v úvahu i to, že většina linkové dopravy je provozována v režimu závazku veřejné služby, přičemž objednatelé smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících uzavírají zpravidla na delší období než jeden rok, což znemožňuje účast zahraničních dopravců v nabídkových řízeních, respektive zadávacích řízeních (srov. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70). Je rovněž třeba vzít v úvahu, že získání zvláštního povolení představuje zjevně komplikovanou proceduru, kdy v posuzovaném případě trvalo správní řízení o žádosti stěžovatele podané u Ministerstva dopravy téměř dva roky a správní žaloba podaná proti nevyhovujícímu rozhodnutí Ministerstva dopravy dosud nebyla Městským soudem v Praze projednána. I reálný průběh věcí tedy nasvědčuje tomu, že efektem české právní úpravy a aplikační praxe je praktické znemožnění výkonu práva usadit se na území České republiky a vykonávat zde podnikatelskou činnost v oblasti provozování MHD. Diskriminační shledává i podmínku pro vydání zvláštního povolení uvedenou v § 32 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., podle níž musí zahraniční dopravce disponovat oprávněním k provozování mezinárodní linkové dopravy, a to i když mezinárodní linkovou dopravu nehodlá provozovat.

[29] S ohledem na shora uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že právní úprava obsažená v rozhodném období v § 32 zákona č. 111/1994 Sb. vyžadující od zahraničních dopravců, tj. i právnických osob se sídlem na území jiného členského státu, jako je stěžovatel, nad rámec povolení a podmínek, která musí splňovat tuzemští dopravci, ještě zvláštní povolení vydávané Ministerstvem dopravy, představuje omezení svobody usazování v podobě přímé diskriminace.

[30] Takové opatření lze zřejmě pokládat za slučitelné s právem EU, pouze pokud by splňovalo podmínky první skupiny výjimek ze svobody usazování, jak byla definována shora citovanými rozsudky Soudního dvora. Konkrétně připadá v úvahu aplikace čl. 52 SFEU, který povoluje omezení svobody usazování z důvodu ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Nejvyšší správní soud se domnívá, že v případě posuzované vnitrostátní úpravy zřejmě nelze shledat žádný z důvodů uvedených v čl. 52 SFEU, a to i s ohledem na nynější znění § 32 zákona č. 111/1994 Sb., který zjevně směřuje výlučně k ochraně domácího trhu (podmínění zvláštního povolení naléhavou potřebou a nemožností zajistit dopravu pomocí tuzemských dopravců).

## VI. Důvody položení předběžné otázky

[31] Nejvyšší správní soud ovšem pokládá za vhodné, před tím, než učiní závěr o tom, že povinnost zahraničního dopravce (se sídlem na území jiného členského státu EU) obstatat si zvláštní povolení nad rámec licencí a koncesí vyžadovaných od tuzemských dopravců, je v rozporu s právem EU, obrátit se s předběžnou otázkou ohledně výkladu práva EU na Soudní dvůr ve smyslu čl. 267 SFEU. Je totiž možné, že zástupce české vlády dokáže v řízení u Soudního dvora soulad § 32 zákona č. 111/1994 Sb. a postupu Ministerstva dopravy s právem EU obhájit a smysl tohoto omezení svobody usazování odůvodní důvody, které nejsou nyní Nejvyššímu správnímu soudu patrné. Může tak např. vyjít najevo, že aplikace povinnosti podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb. je nezbytná pro zajištění bezpečnosti cestujících ve veřejné dopravě, což by bylo podřaditelné pod důvod ochrany zdraví. Je rovněž možné uvažovat o důvodech spočívajících v lepším zajištění kontroly bezpečnostních a kvalitativních standardů ve veřejné dopravě a účinnějším vymáhání uložených sankcí za zjištěná pochybení, což by případně bylo možné podřadit pod důvod veřejného pořádku. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že mu není známo, proč by splnění těchto cílů nebylo dosažitelné aplikací běžných povinností a předpisů platných i pro tuzemské dopravce.

[32] Dále je třeba konstatovat, že nyní řešený případ se v podstatných ohledech liší od případu řešeného Soudním dvorem ve shora citovaném rozsudku ve věci *Yellow Cab*, což vylučuje vztáhnout na něj výjimku z povinnosti předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku podle doktríny *acte éclairé*. Zejména se nejedná o městskou dopravu zaměřenou na turisty a jejich dopravu k památkám, nýbrž o zajištění standardní dopravní obslužnosti v rámci městské a příměstské dopravy pravidelnou linkovou MHD, a to na základě smlouvy o veřejných službách v režimu závazku veřejné služby a za kompenzaci poskytovanou z veřejných rozpočtů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Yellow Cab* zdůraznil v bodě 31, že se nejedná o dopravu, která by spadala do rozsahu předpisů přijatých za účelem liberalizace dopravních služeb, tedy mj. o veřejnou dopravu, která by se týkala závazku veřejné služby. Nejvyšší správní soud má za to, že tato okolnost nejspíše pro posouzení otázky slučitelnosti požadavku na získání zvláštního povolení není relevantní, respektive že skutečnost, že se jedná o dopravu provozovanou v rámci závazku veřejné služby, vede tím spíše k nepřijatelnosti takového omezení svobody usazování, že se jedná o oblast, která podléhá regulaci právem ES, jejímž cílem je zajištění liberalizace trhu včetně postupného odbourávání bariér mezi trhem veřejných dopravních služeb v jednotlivých členských státech (nařízení č. 1370/2007). Ačkoli nařízení č. 1370/2007 přímo neupravuje podmínky pro provozování veřejné linkové dopravy včetně MHD, toto nařízení stanoví, že smlouvy o veřejných službách



pokračování

mají být uzavírány zásadně na základě spravedlivého nabídkového řízení, které splňuje podmínky transparentnosti a nediskriminace a které musí být otevřeno všem provozovatelům (čl. 5 odst. 3). Tato podmínka by zřejmě nebyla splněna, pokud by byli z účasti v nabídkových řízeních fakticky vyloučeni provozovatelé se sídlem v jiných členských státech. Na druhou stranu je třeba zohlednit i to, že aplikace čl. 5 odst. 3 citovaného nařízení může být dle čl. 8 odst. 2 tohoto nařízení omezena po dobu přechodného období trvajících do roku 2019.

[33] Konečně Nejvyšší správní soud uvádí, že oblast dopravy v Evropské unii tradičně podléhá restrikcím, které mají za úkol zajistit určitou ochranu dopravců v jednotlivých členských státech před konkurencí z jiných členských států. Projevem těchto ochranných opatření je právě především zákaz kabotáže (respektive její umožnění za pouze omezených podmínek) a vynětí služeb v oblasti dopravy z působnosti ustanovení SFEU týkajících se svobodného pohybu služeb (srov. čl. 58 odst. 1 SFEU). Vzhledem k tomu, že v oblasti veřejné osobní linkové dopravy jsou služby poskytovány zpravidla dlouhodobě a pravidelně na základě jízdních řádů vydávaných na období alespoň jednoho roku, spadá tato činnost zřejmě zpravidla dle tradičního výkladu do oblasti svobody usazování, nikoli do působnosti ustanovení upravujících svobodný pohyb služeb. Nabízí se ovšem otázka, zda takto, cestou aplikace čl. 49 a násl. SFEU není fakticky obcházen zjevný úmysl členských států chránit trh dopravních služeb v jednotlivých zemích před konkurencí z jiných členských zemí EU, respektive umožnit toto konkurenční působení dopravců z jiných členských států pouze v rámci vymezeném akty sekundárního práva EU vydávanými k provedení čl. 90 SFEU. Podle čl. 91 odst. 1 písm. b) SFEU právě tyto předpisy mají vymezit podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty, provozovat dopravu v členském státě. Z čl. 91 odst. 2 SFEU dále vyplývá, že je třeba přihlížet k udržení zaměstnanosti, životní úrovně a využití dopravních zařízení jakožto legitimním zájmům při přijímání a aplikaci těchto opatření a předpisů. S ohledem k tomu se nabízí i otázka, zda prostřednictvím těchto zájmů nelze odůvodnit i nyní posuzovanou povinnost získat zvláštní povolení k provozování MHD, tedy v oblasti, která nepochybně nebyla předpisy sekundárního práva vydávanými dle čl. 90 a násl. SFEU otevřena pro dopravce z jiných členských států (srov. nařízení č. 12/98).

## VII. Otázky pokládané Soudnímu dvoru

[34] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že při řešení otázky, zda požadavek, aby stěžovatel v předmětném případě získal k provozování MHD zvláštní povolení podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb., byl v souladu s právem EU, vyvstává otázka interpretace právních předpisů EU, jejíž řešení není zcela jasné a nepochybné, aby byla dána výjimka z povinnosti předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku v souladu s doktrínou *acte clair*. Nejvyšší správní soud jakožto soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky dle práva České republiky, je proto povinen se před rozhodnutím o kasační stížnosti stěžovatele obrátit se v souladu s čl. 267 SFEU na Soudní dvůr s předběžnými otázkami:

1. Je třeba vykládat čl. 49 ve spojení s čl. 52 Smlouvy o fungování Evropské unie tak, že brání uplatňování takové vnitrostátní úpravy, která vyžaduje od dopravce se sídlem v jiném členském státu usazeného v České republice prostřednictvím organizační složky, aby získal nad rámec licencí a koncesí opravňujících dopravce se sídlem v České republice k provozování vnitrostátní linkové dopravy (městské hromadné dopravy) pro výkon stejné činnosti ještě zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení správního orgánu?
2. Je pro posouzení první otázky relevantní to, že se jedná o MHD provozovanou v režimu závazku veřejné služby na základě smlouvy o veřejných službách za kompenzaci vyplácenou z veřejných prostředků ve smyslu nařízení č. 1370/2007?

3. Lze vykládat čl. 3 bod 3 nařízení č. 12/98 ve spojení s čl. 91 SFEU tak, že dovoluje členskému státu omezit provozování MHD dopravci se sídlem v jiném členském státu způsobem uvedeným v první otázce?

### VIII. Závěr

[35] Protože Nejvyšší správní soud předložil Soudnímu dvoru shora uvedené otázky, v souladu s § 48 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zároveň přerušil řízení o kasační stížnosti. Poté, co Soudní dvůr o předběžné otázce rozhodne, Nejvyšší správní soud bude v řízení pokračovat.

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

V Brně dne 6. června 2014

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu