



Č. j./Sp. zn./Typ
MD-22747/2022-190/4
MD/22747/2022/190

ROZHODNUTÍ

Ministerstvo dopravy, odbor veřejné dopravy, jako odvolací orgán podle ustanovení § 89 odst. 1 a § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na základě odvolání právnické osoby **UNITED BUSES s. r. o.**, sídlem: nám. Přemysla Otakara II. 118/33, 370 01 České Budějovice 1, IČO: 08813116 (dále jen „dopravce“), přezkoumalo rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „dopravní úřad“), č. j. KÚJCK 60666/22 ze dne 17. 5. 2022, vydané v řízení o udělení licence k provozování vnitrostátní veřejné linkové osobní dopravy na lince č. 320921 České Budějovice – Dačice – Jemnice – Moravské Budějovice – Hrotovice – Brno podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“ nebo „zákon“), a rozhodlo takto:

Podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu se rozhodnutí dopravního úřadu č. j. KÚJCK 60666/22 ze dne 17. 5. 2022 ruší a věc se vrací dopravnímu úřadu k novému projednání.

Odůvodnění:

Dopravní úřad obdržel dne 26. 3. 2022 žádost dopravce o udělení licence k provozování veřejné vnitrostátní linkové osobní dopravy na lince České Budějovice – Dačice – Jemnice – Moravské Budějovice – Hrotovice – Brno. Žádost obsahuje náležitosti dle § 11 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Dopravní úřad vypracoval dne 31. 3. 2022 žádost o závazné stanovisko dle § 13 odst. 1 zákona a vyjádření k udělení licence podle § 17a odst. 1 písm. a) zákona Krajský úřad Kraje Vysočina (dále jen „KÚKV“) a Krajský úřad Jihomoravského kraje, které jsou dotčenými úřady dle § 13 odst. 1 zákona, a žádost o vyjádření k udělení licence podle § 17a odst. 1 písm. d) zákona právnickou osobu založenou pro plnění úkolů při zřizování a organizaci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících v Jihočeském kraji, JIKORD s. r. o. Přílohou obou žádostí byla žádost dopravce o udělení licence. Ve spisu nejsou založeny doručky o doručení žádostí dotčeným úřadům a osobě JIKORD s. r. o. Dne 26. 4. 2022 obdržel dopravní úřad vyjádření společnosti JIKORD s. r. o. v souvislosti s posouzením negativních ekonomických dopadů posuzované linky na spoje provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících na území Jihočeského kraje. Dne 8. 4. 2022 obdržel dopravní úřad stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, který neshledal důvod pro neudělení licence dle § 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě ve správním obvodu Jihomoravského kraje a vyjádřil se k vedení trasy linky a následně dne 29. 4. 2022 obdržel závazné stanovisko odboru dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Kraje Vysočina č. j. KUJI 38806/2022 ze dne 29. 4. 2022, který dle §

13 odst. 1 zákona shledal důvody pro neudělení licence a dle § 13 odst. 2 zákona vymezil podmínky a časové období, za jakých je posuzovaná doprava považována za nadbytečnou s ohledem na zajištění přepravních potřeb na trase linky veřejnou osobní dopravou na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících a měla by negativní ekonomické dopady na dopravu provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Dopravce uhradil dne 11. 5. 2022 správní poplatek za vydání rozhodnutí o udělení licence a dne 17. 5. 2022 se dostavil na dopravní úřad seznámit se s podklady pro rozhodnutí. V rámci sepsaného protokolu č. j. KUJCK 60559/2022 požádal o změnu žádosti s ohledem na vyjádření Krajského úřadu Jihomoravského kraje k vedení trasy linky a bylo upraveno datum zahájení provozu linky a současně do protokolu byla zaznamenána vyjádření dopravce k dokladům pro rozhodnutí. Dne 17. 5. 2022 vydal dopravní úřad rozhodnutí č. j. KUJCK 60666/2022 ze dne 17. 5. 2022, kterým byla dopravci udělena licence k provozování vnitrostátní veřejné linkové osobní dopravy na lince č. 320921 České Budějovice – Dačice – Jemnice – Moravské Budějovice – Hrotovice – Brno, a které si osobně téhož dne na dopravním úřadu převzal. Dopravce se proti rozhodnutí č. j. KUJCK 60666/2022 ze dne 17. 5. 2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolal dne 31. 5. 2022.

Dopravce v odvolání uvádí, že má za to, že dopravní úřad stanovil podmínky provozování dopravy ve smyslu § 12 odst. 5 písm. a) zákona o silniční dopravě mezi zastávkami na území Kraje Vysočina nezákonně a nedůvodně. Dopravní úřad posoudil odvolání z hlediska včasnosti, přípustnosti a příslušnosti k podání a z uvedených hledisek závady neshledal. Dopravní úřad postoupil předávacím dopisem ze dne 28. 6. 2022 odvolání se spisem Ministerstvu dopravy coby odvolacímu orgánu. V předávacím dopisu dopravní úřad uvádí, že dopravce napadá část napadeného rozhodnutí týkající se podmínek omezení provozování linkové dopravy dle § 12 odst. 5 písm. a) zákona pro území Kraje Vysočina, které byly stanoveny na základě závazného stanoviska Krajského úřadu Kraje Vysočina č. j. KUJI 38806/2022 ze dne 29. 4. 2022.

Odvolací orgán přezkoumal podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu odvoláním napadené rozhodnutí i předcházející řízení a shledal, že řízení, resp. podklady pro rozhodnutí trpí vadami, pro které je nutno napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání.

Odvolacímu orgánu bylo odvolání proti rozhodnutí o udělení licence předáno dne 28. 6. 2022 včetně spisového materiálu, jehož součástí nejsou některé doručky. Odvolání dopravce míří proti podmínkám omezující provozování linkové dopravy, které byly stanoveny na základě závazného stanoviska Krajského úřadu Kraje Vysočina, z tohoto důvodu odbor veřejné dopravy Ministerstva dopravy přezkoumal závazné stanovisko Krajského úřadu Kraje Vysočina č. j. KUJI 38806/2022 ze dne 29. 4. 2022 dle § 149 odst. 7 a 8 správního řádu jakožto v dané věci nadřízený správní orgán KÚKV.

Ministerstvo dopravy uvádí, že oprávnění omezit provozování linkové dopravy jakožto podnikatelské činnosti je umožněno dopravnímu úřadu § 12 odst. 5 písm. a) zákona o silniční dopravě z důvodu ochrany finančních prostředků vynakládaných státem, krajem a obcemi v samostatné působnosti z veřejného rozpočtu, avšak v případě omezení provozování posuzované linkové dopravy je nezbytné, aby správní orgány omezovaly podnikání pouze na základě zákonných podmínek na základě § 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě a nezbytné míře při řádném zdůvodnění důvodů pro takový zásah. Omezení provozování linkové dopravy je tak na základě podmínek stanovených § 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě umožněno, pokud by byla posuzovaná doprava nadbytečná s ohledem na zajištění přepravních potřeb na trase linky veřejnou linkovou nebo veřejnou drážní osobní dopravou, která má být provozována na základě uzavřené smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících, a měla negativní ekonomické dopady na veřejnou osobní dopravu na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. V případě, že správní orgán přistoupí k omezení podnikatelské činnosti, kterou je v daném případě provozování vnitrostátní veřejné linkové osobní dopravy, je nezbytnou podmínkou pro postup dopravního úřadu existence uzavřené smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Dopravní úřad si dle § 13 odst. 1 zákona o silniční dopravě vyžádá pro posouzení, zda ve správním obvodu dotčeného úřadu s ohledem umístění zastávky na trase posuzované linky, závazné stanovisko, v němž dotčený úřad dle § 13 odst. 2 zákona o silniční dopravě vymezí a odůvodní, v jakých případech a za jakých okolností by posuzovaná doprava byla nadbytečná s ohledem na zajištění přepravních potřeb na trase linky v jeho správním obvodu

veřejnou osobní dopravou na základě smlouvy o veřejných službách a měla negativní ekonomické dopady na tuto dopravu.

Dotčený úřad je tak podle § 13 zákona o silniční dopravě oprávněn posoudit, zda v jeho správním obvodu není dán důvod pro neudělení licence podle § 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě, kdy je posuzován dopad projednávané linky na spoje provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících (dále jen „dotovaný spoj“). Posouzení dopadů se provádí s ohledem na nadbytečnost spoje posuzované linky s ohledem na zajištění přepravních potřeb na trase linky veřejnou linkovou nebo veřejnou drážní dopravou dotovanými spoji, tedy zda nové přepravní služby by byly pro cestující alternativou k dotovaným spojům a měly na ni negativní ekonomické dopady, kdy přidání dalších spojů ve stejné nebo alternativní relaci by představovalo pro dopravní služby provozované v závazku veřejné služby zaznamenáníhodný odliv cestujících, a dále s ohledem na negativní ekonomické dopady na dotované spoje, které spočívají zejména v navýšení nákladů na provozování dopravy nebo snížení tržeb z dopravy plynoucí. Zároveň je posuzováno, zda by i přes potenciální negativní ekonomické dopady mohla být nová přepravní spojení přínosem pro cestující, např. z důvodu významnějšího zkrácení jízdní doby, snížení nadměrné docházkové vzdálenosti, snížení množství přestupů, navýšení nedostatečných přepravních kapacit apod. Shledá-li dotčený úřad, že je dán důvod pro neudělení licence, je oprávněn dle § 13 odst. 2 zákona o silniční dopravě vymežit a odůvodnit v závazném stanovisku, v jakých případech a za jakých okolností by posuzovaná doprava byla nadbytečná s ohledem na zajištění přepravních potřeb na trase linky v jeho správním obvodu veřejnou osobní dopravou na základě smlouvy o veřejných službách a měla negativní ekonomické dopady na tuto dopravu. Odvolací orgán se s ohledem na postup podle § 149 odst. 7 a 8 správního řádu zabýval obsahem závazného stanoviska KÚKV, které vymezuje časová období, v nichž dopravce nesmí provést přepravu osob mezi zastávkami (nástup a výstup) v provozně rozčleněných úsecích trasy a směru posuzované linky na území Kraje Vysočina. Dotčený úřad KÚKV ve svém závazném stanovisku, který převzal dopravní úřad do napadeného rozhodnutí, zdůvodnil tento postup smluvními vztahy uzavřenými Krajem Vysočina s příslušným dopravcem na základě smluv o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě evidovaných v Registru smluv pod ID smlouvy: 17192619 a 17190183. Odvolací orgán dohledal a ověřil uvedené údaje v Registru smluv a jedná se o Smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě oblast č. 5, podoblast č. 1 evidovanou u Objednatele pod č. KV/2021/O5/P1, a Smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě oblast č. 6, podoblast č. 1 evidovanou u Objednatele pod č. KV/2021/O6/P1. Na základě těchto smluv jsou provozovány linky 790690, 790621 a 790441, a jejichž přehled spolu se spoji těchto linek použil KÚKV ke zdůvodnění omezení dopravy posuzované linky. Kromě údajů o smlouvách a výčtu linek a jejich spojů, které jsou relevantní pro posouzení nadbytečnosti dopravy poskytované posuzovanou linkou a jejich negativních dopadů na dotované spoje v závazném stanovisku absentují jakékoli skutečnosti na základě, nichž by bylo možno přezkoumat konkrétní stanovení podmínek omezení dopravy v závazné části stanoviska. Dopravce na základě výčtu linek a spojů provozovaných na základě výše uvedených smluv a schválených jízdních řádů předpokládá, že KÚKV pro stanovení podmínek omezení dopravy užil ochranné období dotovaného spoje a délka takového období se stala základem pro omezení provozování posuzované linky, nicméně délka tohoto ochranného období dotovaných spojů není odůvodněna faktory, na jejichž základě délku ochranného období stanovil.

Odvolací orgán uvádí, že obecně smyslem ochranného období je minimalizace negativních ekonomických dopadů spočívajících ve využití komerčního spoje na místo dotované spoje významným počtem cestujících, aniž by bylo nutno zkoumat konkrétní dopady na konkrétní dotovaný spoj. Délka odstupu před odjezdem dotovaného spoje a po odjezdu dotovaného spoje dostatečným způsobem zajistí, že významné množství cestujících uspokojí svou přepravní potřebu právě dotovaným spojem, který zastávku obslouží. Cestující v rámci nabídky přepravních služeb jednotlivými spoji posoudí, zda s ohledem na jejich požadavky je nabízený spoj vhodný tak, aby došlo k uspokojení životních potřeb, či nikoli. Životní potřeby cestujících, kvůli nimž vzniká přepravní potřeba, se odlišují a cestující se s ohledem na nabídku přepravních služeb musí rozhodnout a upravit své chování. Ochota upravit své chování tak, aby došlo k uspokojení potřeb, je rozdílná a je vázána na způsobené obtíže. To znamená, že nabídky přepravních služeb v určitém období jsou cestujícím akceptovány a mimo toto období akceptovány nejsou nebo velmi nízkým počtem cestujících. Současně mimo toto období lze předpokládat, že cestující by spíše

využili jiný způsob dopravy než dotovaný spoj, protože změna chování cestujícího pro zajištění uspokojení jeho potřeby by si vyžádala z pohledu cestujícího významnou zátěž, popř. zásadní úpravu potřeb. Právě ochranné období dotovaného spoje by mělo představovat období, ve kterém jsou cestující ve vyšší míře ochotni upravit své chování a využít dotovaný spoj. Počet cestujících, kteří využijí komerční spoj na místo dotovaného spoje, mimo ochranné období nebude mít významný negativní dopad na dotovaný spoj či nebudou využívat individuální dopravu. Jak již odvolací orgán uvedl, délka ochranného období je ovlivněna mnoha faktory s ohledem na potřeby cestujících, mezi které patří, zda se jedná o městskou dopravu či příměstskou dopravu, velikost obce, přepravní proudy, sezónnost dopravy, vzdálenost, aj. Tyto faktory by měly být při stanovení ochranného období zohledněny dopravním úřadem či dotčeným úřadem, jenž má znalost místních podmínek. Za zdůvodnění rozhodnutí a omezení provozování linkové dopravy se považuje i zdůvodnění délky ochranného období dotovaných spojů na základě uvedených faktorů, které byly ze strany dotčeného úřadu KÚKV zohledněny, a to zejména v situaci, kdy došlo tímto úřadem ke změně rozhodovací praxe, na které poukazuje dopravce v odvolání. Současně v případě užití dotčeným úřadem takové délky ochranného období pro omezení negativních dopadů spojů posuzované linky na dotované spoje, kterou jiné dotčené nebo dopravní úřady pro omezení negativních ekonomických dopadů na dotované spoje posuzovanou linkou neshledávají za důvodnou, by měl úřad v odůvodnění stanoviska rozvést důvody pro stanovení takové délky ochranného období. Jak již je uvedeno, dopravce namítá zpřísnění dosavadních pravidel uplatňovaných KÚKV pro ochranu dotovaných spojů, kdy pravděpodobně na základě časových poloh a tras dotovaných spojů ve schválených jízdních řádech poukazovaných linek a vymezených časových obdobích dovodil užití KÚKV ochranného období dotovaného spoje v délce 60 min. před odjezdem dotovaného spoje a 60 min. po odjezdu dotovaného spoje pro všechny dny v týdnu, tj. pro pracovní dny, sobotu a neděli. Dopravce argumentuje dosavadní rozhodovací praxí s obdobím o poloviční délce ochranného období, jedná se tak o zásadní změnu, jež by s ohledem na povinnost zdůvodnit opatření omezující provozování dopravy mělo být zdůvodněním takového postupu napraveno v novém závazném stanovisku dotčeného úřadu KÚKV a rozhodnutí vydaného při novém projednání věci.

Dopravce dále namítá, že dotčený úřad KÚKV neprovedl řádné posouzení vlivu požadované dopravy na veškerou dopravu provozovanou na území Kraje Vysočina v závazku veřejné služby. Odvolací orgán v souvislosti s tím odkazuje na § 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě, který stanoví okolnosti pro posouzení nadbytečnosti spočívající v zajištění přepravních potřeb *na trase linky* veřejnou linkovou nebo drážní osobní dopravou, která je provozována na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Požadavek dopravce na posouzení vlivu požadované dopravy na veškerou dopravu provozovanou na území kraje je v rozporu s § 12 odst. 5 písm. a) a § 13 odst. 2 zákona o silniční dopravě, jimiž je dáno oprávnění dopravního úřadu, popř. dotčeného úřadu omezit provozování veřejné linkové osobní dopravy, neboť obě ustanovení odkazují na § 12 odst. 2 zákona o silniční dopravě, který pro posouzení nadbytečnosti považuje za relevantní pouze přepravní potřeby, které mohou být uspokojeny na trase posuzované linky.

Dopravce uvádí, že závazné stanovisko KÚKV zcela pomíjí odlišnosti v povahách jednotlivých linek (linky dopravce a linky v závazku veřejné služby), jejich délku a počet zastávek na jednotlivých linkách, ale svou námitku blíže nerozvedl. Odvolací orgán s tím nesouhlasí, neboť KÚKV při posouzení zohlednil přímé spojení posuzovanou linkou mezi zastávkami v trase linky a tedy přínos přímého spojení pro cestující, čímž zohlednil právě délkou povahu posuzované linky, kdy cestující mohou bez jakéhokoli omezení užít posuzovanou linku a omezena byla pouze přeprava osob v úsecích, v nichž linka supluje vnitrokrasovou dopravu. KÚKV současně nevyločil přepravní spojení, která nejsou jako přímá (bez přestupů) dotovanými spoji nabízena, z tohoto důvodu byla trasa posuzované linky na území Kraje Vysočina rozčleněna na 4 dílčí úseky, v rámci kterých jsou cestujícím nabízena přímá přepravní spojení dotovanými spoji, a pouze v obou směrech těchto 4 úseků posoudil splnění podmínek dle § 12 odst. 2 zákona (nadbytečnost posuzované linky a její negativní ekonomické dopady na dotované spoje). Omezení přepravy cestujících míří tedy pouze na situace, kdy nástupní a výstupní zastávka cestujících se nachází v témže vymezeném úseku. Dopravce dále napadá stanovení podmínek omezení dopravy, z něhož dle dopravce není zřejmé, v jakých časech jsou jednotlivé linky, resp. spoje na těchto linkách provozovány. Tato námitka však nereflktuje obsah napadeného rozhodnutí či závazného

stanoviska KÚKV, neboť časová období omezení přepravy cestujících jsou stanovena a není je možno změnit při změně jízdního řádu.

Nad rámec této námítky odvolací orgán v rámci přezkumného řízení závazného stanoviska KÚKV č. j. KUJI 38806/2022 ze dne 29. 4. 2022 shledal vady v jednoznačnosti vymezení podmínek omezení provozování linkové osobní dopravy, neboť z jejich formulace v závazném stanovisku a následně i napadeném rozhodnutí nevyplývá, k jakému místu či zastávce jsou časová omezení vztahena nebo zda jim je potřeba vyhovět po celé délce vymezeného úseku. V rámci nového projednání věci je nezbytné podmínky jednoznačně vymezit tak, aby nevznikly pochybnosti o možnosti provozovat veřejnou linkovou osobní dopravu.

Z již uvedených důvodů shledalo Ministerstvo dopravy závazné stanovisko č. j. KUJI 38806/2022 ze dne 29. 4. 2022 nepřezkoumatelným. Dle konstantní judikatury je nepřezkoumatelnost rozhodnutí důvodem ke zrušení rozhodnutí, proto Ministerstvo dopravy rozhodnutím č. j. MD-22747/2022-190/3 ze dne 9. 8. 2022 v přezkumném řízení dle § 149 odst. 8 správního řádu zrušilo závazné stanovisko KÚKV č. j. KUJI 38806/2022 ze dne 29. 4. 2022 a následně tímto rozhodnutím dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu ruší napadené rozhodnutí a věc vrací k novému projednání věci, neboť nepřezkoumatelnost závazného stanoviska dotčeného úřadu KÚKV činí nepřezkoumatelným i napadené rozhodnutí. V rámci nového projednání věci dopravní úřad postupem dle § 13 zákona o silniční dopravě požádá o vydání stanoviska a dotčený úřad KÚKV dle § 13 odst. 2 zákona o silniční dopravě vydá nové závazné stanovisko, ve kterém vymezí a řádně odůvodní, v jakých případech a za jakých okolností by posuzovaná doprava byla nadbytečná s ohledem na zajištění přepravních potřeb na trase linky v jeho správním obvodu veřejnou osobní dopravou na základě smlouvy o veřejných službách a měla negativní ekonomické dopady na tuto dopravu.

Ministerstvo dopravy nepřistoupilo na odvolací návrh dopravce, aby podmínky omezující provozování předmětné linky nestanovilo nebo stanovilo na základě dosavadní rozhodovací praxe KÚKV, tj. omezení provozování dopravy v ochranném období dotovaného spoje v délce 30 min. před odjezdem dotovaného spoje a 20 min. po odjezdu dotovaného spoje. Podstatou stanovení omezujících podmínek provozování komerční linkové dopravy je zájem na ochraně veřejných prostředků vynakládaných na zajištění dopravní obslužnosti Krajem Vysočina, kdy mimo základní pravidlo spočívající v rovném přístupu k účastníkům řízení je nezbytné, aby v rámci řízení byly posouzeny podmínky pro toto zmocnění, a to nadbytečnost dopravy i benefity spojené s přepravní službou nabízenou předmětnou linkou. Ministerstvo dopravy uvedlo ve svém rozhodnutí č. j. MD-22747/2022-190/3 ze dne 9. 8. 2022 vydaném v přezkumném řízení nedostatky, které jím byly shledány ve stanovisku č. j. KUJI 38806/2022 ze dne 29. 4. 2022 a ponechalo na dotčeném úřadu KÚKV, jež má znalost místních podmínek, posouzení podmínek a faktorů ve vztahu k § 12 odst. 2 zákona.

Jelikož odvolací orgán vrací dopravnímu úřadu věc k novému projednání především z důvodu nepřezkoumatelnosti způsobené závazným stanoviskem Krajského úřadu Kraje Vysočina, nezabýval se nad rámec uvedených skutečností námitkami dopravce v podaném odvolání. S těmi by se měl dopravní úřad vypořádat přezkoumatelným způsobem v rámci nového projednání věci.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí se podle ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

V Praze dne 9. 8. 2022

v z. Ing. František Vichta
za ředitele

JUDr. Ondřej Michalčík
ředitel
Odbor veřejné dopravy

Rozdělovník:
UNITED BUSES s. r. o., ID DS: eqakuhn