



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., v právní věci

žalobce: **MEGREZ s. r. o.**, IČO: 03409856
sídlem Křížová 939/12, 603 00 Brno
zastoupený advokátem JUDr. Mgr. Markem Orságem
sídlem Národní třída 300/24, 695 01 Hodonín

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2019, č. j. 84/2017-150-STK3/3,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 22. 3. 2019, č. j. 84/2017-150-STK3/3, **se ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 228 Kč, a to k rukám žalobcova advokáta JUDr. Mgr. Marka Orsága do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí Krajského

úřadu Kraje Vysočina, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 13. 11. 2017, č. j. KUJI 84258/2017, sp. zn. ODSH 30/2016 Hrn. Uvedeným rozhodnutím správní orgán prvního stupně rozhodl o neudělení oprávnění žalobci k provozování stanice technické kontroly pro silniční motorová vozidla a přípojná vozidla kategorie L, M1, N1, O1, O2 a O3 a pro silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla kategorie M2, M3, N2, N3, O1, O2, O3 a O4 (dále jen „STK“), s tím, že by provozovna STK byla umístěna na pozemku parc. č. 3283, v k. ú. Velká Bíteš, sousedící s veřejně přístupnou pozemní komunikací silnicí č. III/3791, ulice Vlkovská, Velká Bíteš, a to z důvodu, že záměr žalobce nebyl v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu územního okresu Žďár nad Sázavou činnostmi stanic technické kontroly podle § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 5. 2017 (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel“) a § 16a odst. 2 písm. a) vyhlášky Ministerstva dopravy č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, ve znění účinném do 30. 7. 2017 (dále jen „Vyhláška“). V odůvodnění rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl, že metodikou posouzení vhodnosti záměru provozovat STK pro osobní automobily (OA) a užitkové automobily (UA) v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činnostmi STK bylo správním orgánem zjištěno, že případný provoz požadované STK pro OA a UA není v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu OŽNS činnostmi STK. Rozsah pokrytí správního obvodu okresu Žďár nad Sázavou činnostmi STK je pro OA překročen podle § 16a odst. 2 písm. a) Vyhlášky (u provozní kapacity) a pro UA překročen podle § 16a odst. 2 písm. a) Vyhlášky (u teoretické kapacity). S tímto hodnocením správního orgánu prvního stupně se žalovaný ztotožnil a neshledal tak důvodnými odvolací námitky žalobce.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.
3. Žalobce předně, za použití zcela totožné argumentace jako v jím podaném odvolání, v žalobních námitkách zpochybňuje zejména procesní postup správního orgánu prvního stupně, který své rozhodnutí založil na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, a jeho závěry nemají oporu ve správním spise, přičemž se důkladně nevypořádal s žalobcem navrhovanými důkazy k doplnění skutkového stavu, ačkoliv je žalobce v průběhu správního řízení řádně navrhl (viz podání ze dne 31. 10. 2017). Ve vztahu k žalovanému pak žalobce namítá, že se dostatečně nevypořádal se všemi jeho odvolacími námitkami, a pokud shledal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně za věcně správné, rovněž i on zatížil své rozhodnutí vadou nezákonnosti, neboť i toto rozhodnutí spočívá na nedostatečně zjištěném (tj. o žalobcem navrhované podklady doplněném) skutkovém stavu.
4. Nadto žalobce namítá, že žalovaný i správní orgán prvního stupně vzali za rozhodný právní stav ke dni 28. 1. 2016, tedy ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. KUJI 8935/2016, sp. zn. ODSH 30/2016 Hrn, které bylo ovšem následně rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 9. 2017, č. j. 84/2017-150-STK3/4, zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně. Tím však svá rozhodnutí zatížili vadou, neboť za rozhodný měl být považován právní stav ke dni vydání (druhé v pořadí) rozhodnutí

správního orgánu ze dne 13. 11. 2017. Tento nedostatek je dle žalobce významný z toho důvodu, že aplikovaná právní úprava byla nejdříve změněna (§ 16a byl zrušen) na základě vyhlášky č. 228/2017 Sb.; následně pak byla samotná Vyhláška zrušena a nahrazena novou vyhláškou č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel. Změny pak doznala i právní úprava v § 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel.

5. Bez ohledu na to však žalobce zdůrazňuje, že postup i právní závěry žalovaného i správního orgánu prvního stupně byly nezákonnými i podle právního stavu ke dni 28. 1. 2016, a to především z výše uvedených důvodů, že správní orgány při svých výpočtech nezjistily skutečný počet STK pro OA/UA v Kraji Vysočina, která disponují platným oprávněním k provozování STK pro OA/UA ve vztahu k § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel. Správní orgány se dle žalobce vůbec nezabývaly otázkou navazující na posouzení způsobu výpočtu teoretických kapacit STK, a sice zda vycházely ze správných (a správním spisem řádně doložených) údajů o počtu provozovaných STK. Tuto otázku odbyli tím, že se: „*nevztahuje k posouzení kapacit STK v okresu Žďár nad Sázavou, nemají, a ani nemohou mít vliv na správní řízení.*“ Žalobce je ovšem opačného názoru. Jestliže prvostupňový správní orgán a žalovaný vycházeli při svém rozhodování pouze z formálně vedené evidence STK bez toho, že by z jakéhokoli podkladu rozhodnutí plynulo, že kdykoli v minulosti proběhla kontrola, zda oprávnění k provozování STK provozovaných před nabytím účinnosti zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích nezanikla dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel, přestože se žalobce konzistentně domáhal založení dokladů prokazujících právě splnění povinností dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, pak podle žalobce nelze mít za to, že napadené i jemu předcházející správní rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu ohledně „výchozích“ údajů týkajících se kapacit (oprávněně) provozovaných STK.
6. V této souvislosti žalobce poukazuje na závěry přijaté v rozsudcích ze dne 11. 1. 2018, č. j. 62 A 131/2016-51, a ze dne 5. 9. 2018, č. j. 62 A 165/2016-37 (rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz), které dle žalobce měly být (s ohledem na podobnost skutkových okolností) aplikovány i v nyní projednávaném případě. Žalovaný, přestože z obdobných (stejných) věcí je mu znám názor Krajského soudu v Brně, tak opakovaně vydává nezákonná rozhodnutí a nerespektuje tak právní názor tohoto soudu.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě má i nadále za to, že správní orgány nijak nepochybily, a proto nesouhlasí s tvrzením žalobce, že by napadená rozhodnutí spočívala na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, resp. že by se správní orgány nevypořádaly s žalobcem vznesenými námitkami či důkazními návrhy. Tyto se nadto dle žalovaného překrývají se skutečnostmi, které správní orgán prvního stupně zjistil v průběhu správního řízení, což mu ostatně ukládá i příslušná právní úprava, přičemž metodika i konkrétní výpočty jsou podrobně v odůvodnění rozhodnutí rozebrána a statistická data (tabulky) jsou nedílnou součástí správního spisu.

IV. Posouzení věci soudem

8. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.

9. Ačkoliv žalobce v nyní projednávané žalobě výslovně nenamítá nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., svými žalobními námitkami brojí především proti způsobu, jakým se správní orgány vypořádaly s jím vznesenými námitkami či důkazními návrhy v průběhu správního řízení. Proto se krajský soud před meritorním posouzením věci v první řadě zabýval otázkou přezkoumatelnosti žalobou napadených rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že kromě nicotnosti rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. jsou krajské soudy povinny přihlížet také k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (k tomu srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, dle kterého *„ustanovení § 76 odst. 1 SŘS upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS, a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“*). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.
10. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro již zmíněný nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). K tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastnickovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu. Problematikou řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu se opakovaně zabývala i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které je nezbytné, aby se správní orgán v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vypořádal s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené (srov. rozsudek ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109), v opačném případě může své rozhodnutí zatížit nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. O takový případ se však u žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, ani u rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejedná.

11. Jak již bylo uvedeno, žalobce svými žalobními námitkami brojí především proti způsobu, jakým se správní orgány vypořádaly s jím vznesenými námitkami a důkazními návrhy v průběhu správního řízení. Krajský soud se s touto námitkou neztotožňuje. Pokud jde o povinnost odvolacího správního orgánu vypořádat se s odvolacími námitkami, krajský soud předesílá, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je v rámci soudního přezkumu pohlíženo jako na jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92). To v první řadě znamená, že případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit druhostupňový orgán. V druhé řadě z tohoto pravidla plyne, že druhostupňový orgán nemusí slepě opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně, jestliže se s ní ztotožní. Jestliže tedy odvolací námitky korespondují s námitkami, které účastník řízení uplatňoval již v prvostupňovém řízení, a správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl důvody, proč těmto námitkám nepřisvědčil, nelze považovat odpovídající odvolací námitky za nevypořádané, jestliže se odvolací orgán s hodnocením prvostupňového orgánu ztotožnil. Taková situace nastala i v projednávané věci, neboť žalovaný ve svém rozhodnutí z větší části odkazuje na právní názor správního orgánu prvního stupně, z jehož rozhodnutí je zřejmé a seznatelné, na základě jakých důvodů dospěl k závěru o neudělení oprávnění žalobci k provozování STK. Stručnost odůvodnění rozhodnutí žalovaného, dána právě použitím odkazu na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak nelze dle krajského soudu považovat za nedostatečný, resp. nepřezkoumatelný způsob vypořádání se s odvolacími námitkami žalobce, obzvláště za situace, která nastala i v nyní projednávaném případě, kdy se odvolací námitky argumentačně shodují s námitkami uplatněnými již v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně, a proto je zcela racionální odkazovat na argumentaci správního orgánu, v níž se s těmito identickými námitkami vypořádává. Napadené rozhodnutí žalovaného ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím tak poskytuje jasný obraz o tom, z jakého důvodu považuje žalovaný odvolací námitky za nedůvodné, jaký skutkový stav vzal za prokázaný, jak interpretoval právní úpravu a jak ji aplikoval na posuzovanou věc. Na rozdíl od žalobce je tak krajský soud toho názoru, že se žalovaný dostatečně a srozumitelně vypořádal se všemi jím uplatněnými odvolacími námitkami, a to v míře odpovídající jejich relevanci pro podstatu projednávané věci, a není tak zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.
12. Pokud jde o obsah meritorních žalobních námitek a tedy i podstatu nyní projednávané věci, jejímu vymezení do značné míry brání samotným žalobcem použité argumentační schéma, které ve svém důsledku představuje pouze toliko pokračující polemiku primárně s procesním postupem správního orgánu prvního stupně, dodatečně v žalobě doplněnou i o procesní postup žalovaného. S touto námitkou se již nicméně krajský soud vypořádal výše, přesto však přistoupil i k posouzení věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí, tj. z hlediska zákonnosti jím aprobovaného právního názoru správního orgánu prvního stupně. Krajský soud tak činí především z toho důvodu, že ze všech „procesních“ námitek žalobce zřetelně vyplývá nesouhlas s tímto právním závěrem, resp. se způsobem, jakým k němu správní orgán prvního stupně dospěl. Jinými slovy, krajský soud přistoupil k posouzení otázky, zda měl prvostupňový správní orgán a poté žalovaný pro rozhodnutí o žádosti žalobce dostatek podkladů a zda jejich závěr o neudělení oprávnění žalobci k provozování STK z důvodu, že tento záměr žalobce nebyl v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu územního okresu Žďár nad Sázavou činnostmi stanic technické kontroly podle § 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel a § 16a odst. 1 a odst. 2 Vyhlášky, byl v souladu se zákonem.

13. V této souvislosti krajský soud neshledává za důvodnou námitku žalobce, že správní orgány při svém rozhodování vycházely z právního stavu, který však nebyl v daném případě rozhodný. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu sice vyplývá, že ačkoliv správní řád, na rozdíl od občanského soudního řádu (§ 154 odst. 1) a soudního řádu správního (§ 75 odst. 1) neobsahuje konkrétní ustanovení, jež by zakotvovalo zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, tato „zásada ze správního řádu vyplývá implicitně, a to již jen s přihlédnutím k jiným ustanovením správního řádu, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4. Pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je tedy rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). Tím ovšem samozřejmě není vyloučeno, aby zákonodárce ve zvláštních případech stanovil, že rozhodný pro posouzení žádosti ve správním řízení je skutkový stav, který existoval v okamžiku podání žádosti či v jinak určeném okamžiku. A to je případ žalobcem namítané změny § 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel. Toto ustanovení bylo skutečně změněno zákonem č. 63/2017 Sb., jež nabyl účinnosti 1. 6. 2017, tedy před vydáním rozhodnutí správní orgánu prvního stupně, nicméně v jeho přechodných ustanoveních (čl. II odst. 1) je zakotveno, že „řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 56/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Pokud jde o předmětný § 16a Vyhlášky, i tento byl skutečně zrušen, a to na základě na základě vyhlášky č. 228/2017 Sb. (následně pak byla samotná Vyhláška zrušena a nahrazena novou vyhláškou č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel), nicméně tato právní úprava nabyla účinnosti až 1. 1. 2018, tedy v době po vydání rozhodnutí správní orgánu prvního stupně.
14. Podle § 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel v rozhodném znění oprávnění může krajský úřad udělit žadateli „jen tehdy, je-li záměr provozovat stanici technické kontroly v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly.“ Podle § 54 odst. 6 zákona o podmínkách provozu vozidel pak platí, že *druhy stanic technické kontroly, požadavky na přístroje a další technické zařízení a programové vybavení nezbytné k řádnému provádění technických prohlídek a souvisejících úkonů, požadavky na stavební uspořádání potřebné pro výkon činnosti stanice technické kontroly, způsob metrologického zajištění přístrojů a způsob a rozsah pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly stanoví prováděcí právní předpis.*“
15. Tímto prováděcím předpisem byla v rozhodné době výše citovaná Vyhláška, která na základě zákonného zmocnění stanovila způsob a rozsah pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly ve svém § 16a. Podle § 16a odst. 1 Vyhlášky platilo, že způsob a rozsah pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly se určí na základě posouzení kapacitních potřeb správního obvodu a kapacit stanic technické kontroly. Výsledkem posouzení nesmí být překročení kapacitní potřeby technických prohlídek území okresu, který je součástí správního obvodu příslušného kraje a v němž má být uvažovaná stanice technické kontroly provozována, o více než 20 %. Podle odst. 2 pak platí, že způsob výpočtu kapacitní potřeby správního obvodu a teoretické, provozní a skutečně využité kapacity kontrolních linek stanic technické kontroly je uveden v příloze č. 19. Rozsah pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly je překročen, a) je-li součet teoretických, provozních nebo skutečně využitých kapacit provozovaných stanic technické kontroly příslušného druhu vozidel a teoretické kapacity nově uvažované stanice technické kontroly větší o více než 20 % kapacitních potřeb okresu; nebo b) tvoří-li

rozdíl mezi kapacitní potřebou technických prohlídek příslušného druhu vozidel v okrese a součtem teoretických nebo provozních kapacit všech stanic technické kontroly v okrese méně než 60 % teoretické kapacity nově uvažované kontrolní linky stanice technické kontroly určené podle § 16 odst. 3; nebo c) je-li součet provozních kapacit provozovaných stanic technické kontroly příslušného druhu vozidel a teoretické kapacity nově uvažované stanice technické kontroly větší než 20 % součtu skutečně využitých kapacit provozovaných stanic technické kontroly v okrese.

16. Základní kritéria pro posouzení přípustnosti udělení oprávnění pro provozování stanice technické kontroly z hlediska souladu záměru se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly jsou tedy na základě zmocnění obsažena v § 16a odst. 2 Vyhlášky, která sice upravuje negativní podmínky přípustnosti udělení oprávnění, nicméně těmito *a contrario* odpovídají pozitivní podmínky přípustnosti. Citované ustanovení rozděluje jednotlivá kritéria do tří skupin, přičemž v rámci nich místy seskupuje více subkritérií. Pod písm. a) jsou pro první limit obsažena celkem tři subkritéria – soulad záměru s rozsahem pokrytí je posuzován ze tří hledisek – z hlediska teoretických, provozních a skutečně využitých kapacit provozovaných STK. Pod písmenem b) jsou pro druhý limit obsažena dvě kritéria – soulad je posuzován z hlediska teoretických a provozních kapacit provozovaných STK. Písmeno c) pak obsahuje kritérium jediné, zaměřené na posuzování dalšího limitu z hlediska provozních kapacit provozovaných STK. Dohromady jde fakticky o šest samostatných kritérií, která musejí být splněna kumulativně, respektive šest samostatných negativních podmínek s tím, že nesplnění byť jediné z nich vede k závěru o překročení rozsahu pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly, a tudíž k neudělení oprávnění (viz § 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel).
17. Krajskému soudu tedy z prvostupňového rozhodnutí plyne, že správní orgán prvního stupně při posuzování žádosti žalobce podle právní úpravy účinné ke dni vydání rozhodnutí nezjišťoval provozní a skutečně využití kapacity provozovaných stanic technické kontroly, neboť nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o oprávnění k provozování STK již ve vztahu ke kapacitní potřebě technických prohlídek příslušného druhu vozidel a teoretických kapacit stávajících stanic technické kontroly a teoretické kapacity nově uvažované stanice technické kontroly. Z prvostupňového rozhodnutí dále krajskému soudu plyne, že správní orgán prvního stupně nedoplnil podklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí o všechny podklady, které požadoval žalobce v podání ze dne 31. 10. 2017, jelikož získaná vstupní data a dostupné údaje „jsou natolik dostačujícím hodnotícím kritériem na posouzení a zvážení vhodnosti provozovat STK v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly“, že žalobcem požadované podklady v návrhu na doplnění, „které se nevztahují k posouzení kapacit STK v okrese Žďár nad Sázavou neakceptuje.“ Jak již bylo výše konstatováno, podle krajského soudu tedy správní orgán prvního stupně z procesního vcelku srozumitelně uvedl důvody, pro které většině návrhů žalobce na doplnění podkladů rozhodnutí nevyhověl, ostatně pět z těchto návrhů správní orgán prvního stupně v podstatě vyhověl, přičemž v napadeném rozhodnutí vycházel i z dat aktualizovaných k 30. 6. 2017.
18. Spornou otázkou ovšem zůstává, zda se jednalo o postup správný nejen z hlediska procesního, ale i z hlediska meritorního (věcného posouzení).

19. Předtím, než krajský soud přistoupí k vypořádání těchto námitek, považuje za nezbytné zdůraznit, že se v minulosti zabýval co do podstaty věci v podstatě totožnou věcí, ať již v žalobcem citovaných č. j. 62 A 131/2016-51 a č. j. 62 A 165/2016-37, tak zejména v rozsudku ze dne 5. 11. 2019, č. j. 29 A 278/2017-53, k žalobě totožného žalobce jako v nyní projednávané věci, přičemž krajský soud neshledává důvod se od tam vyslovených závěrů nyní jakkoliv odchýlit, a proto i v následujících úvahách bude vycházet ze závěrů formulovaných v citovaných rozsudcích. V této souvislosti naopak bez kritické poznámky nemůže krajský soud ponechat skutečnost, že tyto závěry naopak nikterak nereflektoval žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, ačkoliv v případě prvních dvou rozsudků mu z hlediska časového mohly, přesněji řečeno měly být známy.
20. Jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, v projednávané žádosti žalobce byly posuzovány dvě z těchto šesti kritérií, a to podle § 16a odst. 2 písm. a) a písm. b) Vyhlášky posuzovaných výhradně z hlediska teoretických kapacit provozovaných STK na území okresu Žďár nad Sázavou, přičemž ani jedno z těchto kritérií kritérium nepovažovaly za splněné, což bylo také důvodem, pro který nebylo možné žalobci oprávnění udělit. Ze stejného důvodu správní orgán prvního stupně ani nezjišťoval splnění ostatních kritérií, neboť učiněná zjištění již sama o sobě postačovala k závěru, že udělením oprávnění žalobci k provozování další STK by znamenalo překročení kapacitní potřeby technických prohlídek území okresu, v němž má být uvažovaná stanice technické kontroly provozována, o více než 20 %. Správní orgán prvního stupně i žalovaný tedy své závěry založily na údajích a datech o teoretické kapacitě STK.
21. Skutečnost, že způsob výpočtu překročení teoretických kapacit STK byl zákonný (správný), však ještě dle krajského soudu k závěru, že napadené rozhodnutí ob stojí, nepostačuje. Z jednotlivých podání žalobce učiněných v průběhu správního řízení je dále patrné, že žalobce konzistentně zpochybňoval výchozí údaje o kapacitách stávajících STK, zejména absenci ověření, zda bylo postupováno podle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel. Podle žalobce tedy správní orgán prvního stupně ani žalovaný nerozhodovali na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu ohledně „výchozích“ údajů týkajících se provozovaných STK, což žalobce namítal již v průběhu správního řízení před správním orgánem prvního stupně i žalovaným, jak je patrné z návrhu na doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí ze dne 31. 10. 2017 či z odvolání ze dne 30. 11. 2017. Žalobce konkrétně ve svém *„Návrhu na doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí“* ze dne 31. 10. 2017 navrhl, aby správní orgán prvního stupně rozšířil podklad rozhodnutí mimo jiné o podklady osvědčující, že příslušní provozovatelé STK pro osobní i užitkové automobily v okrese Žďár nad Sázavou postupovali v souladu s § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Žalobce také požadoval, aby byl podklad rozhodnutí doplněn o jmenovitý výčet STK pro osobní i užitkové automobily, kterým k tomu bylo uděleno oprávnění nebo osvědčení, a to včetně termínu udělení oprávnění nebo osvědčení.
22. Krajský soud se proto musel zabývat otázkou navazující na posouzení způsobu výpočtu teoretických kapacit stanic technické kontroly, a sice zda žalovaný a správní orgán prvního stupně vycházeli ze správných (a správním spisem řádně doložených) údajů o počtu provozovaných STK.
23. Ze správního spisu, ani ze samotných podkladů k výpočtu pokrytí [viz tabulka *„Výpočet kapacitních potřeb v okrese Žďár nad Sázavou k 30. 6. 2017“* založené ve správním spisu]

nicméně není nikterak patrné, zda správní orgán prvního stupně do výpočtu teoretické kapacity STK na území okresu Žďár nad Sázavou zahrnul jen STK, které byly ke dni vydání rozhodnutí provozovány, anebo také kupříkladu ty STK, jejichž provozovatelé sice získali povolení k jejich provozování, ale k samotnému zahájení činnosti stanic technické kontroly dosud nedošlo, čehož se ostatně svým požadavkem domáhal i žalobce.

24. Podle § 56 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel totiž *„musí provozovatel stanice technické kontroly zahájit provoz stanice technické kontroly do 24 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly. Není-li provoz stanice technické kontroly v této lhůtě zahájen, pozbývá udělené oprávnění platnosti dnem následujícím po dni, ve kterém lhůta uplynula. Krajský úřad může na žádost držitele oprávnění lhůtu přiměřeně prodloužit, pokud hrozí, že ji nebude možné dodržet z důvodů, které držitel oprávnění nezpůsobil, nemohl předpokládat ani jim nemohl zabránit.“* Teoreticky tedy může nastat situace, kdy na posuzovaném území budou do výpočtu teoretických kapacit zahrnuty všechny stanice technické kontroly, jejichž provozovatelé disponují povolením k jejich provozování, přestože ve skutečnosti bude provozovaných stanic technické kontroly podstatně méně.
25. Jak konstatoval krajský soud v citovaných rozsudcích č. j. 62 A 131/2016-51 a č. j. 29 A 278/2017-53, *„uvedený důsledek tak může na jedné straně relativizovat správnost výpočtu teoretické kapacity na základě údajů o všech stanicích technické kontroly, jejichž provozovatelé disponují platným povolením k jejich provozování, byť by stanici technické kontroly neprovozovali, na straně druhé je však zdejší soud názoru, že takový způsob výpočtu se jeví jako logickým proto, že vylučuje, aby povolení k provozování stanic technické kontroly bylo do doby, než všechny povolené stanice technické kontroly budou provozovány, vydáno tolik, že by výsledná kapacita všech nakonec provozovaných stanic technické kontroly výrazně přesahovala reálné potřeby, čímž by smysl rozhodování o žádostech na základě posuzování souladu či rozporu záměru provozovat stanici technické kontroly se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly mohl zcela postrádat smyslu.“* Zatímco však správní orgány ve věcech projednávaných v citovaných rozsudcích č. j. 62 A 131/2018-51 a č. j. 62 A 165/2016-37 za podklad svých úvah o teoretické kapacitě STK učinily alespoň podrobný seznam s údaji o STK, jejichž provozovatelé disponují platným povolením k jejich provozování, v nyní projednávané věci tomu tak nebylo, neboť jediným relevantním podkladem je pouze toliko citovaná tabulka s číselnými údaji o počtech STK na území okresu Žďár nad Sázavou, ovšem bez bližší konkretizace. Logicky tak tyto podklady neobsahují ani seznam STK s uděleným oprávněním ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ani seznam provozovaných STK ke dni vydání tohoto rozhodnutí či aktuální seznam provozovaných STK s údaji o datu oddělení oprávnění a datu udělení osvědčení.
26. Krajský soud má ovšem za to, že v rámci výpočtu dle zvolené metodiky je namístě zároveň zohlednit i ty STK, které ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí nebyly provozovány, přestože od vydání oprávnění k jejich provozování bez zjevného důvodu uplynula již nepřiměřeně dlouhá doba a lhůta k zahájení provozu STK byla prodlužována. Podle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel provozovatel stanice technické kontroly a provozovatel stanice měření emisí, kteří provozují stanici technické kontroly nebo stanici měření emisí na základě platného oprávnění vydaného podle právního předpisu platného před účinností tohoto zákona, jsou povinni nejpozději do jednoho roku ode dne účinnosti tohoto zákona sdělit příslušnému okresnímu úřadu údaje a doložit doklady vyžadované

pro udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí. Nesplní-li provozovatel tuto povinnost, pozbude dosavadní oprávnění platnosti uplynutím posledního dne lhůty stanovené pro sdělení údajů a doložení dokladů. Nesplní-li provozovatel na základě sdělených údajů a předložených dokladů podmínky stanovené tímto zákonem pro udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí, zahájí okresní úřad neprodleně řízení o odnětí oprávnění k provozování stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí. Zákon o podmínkách provozu vozidel nabyl účinnosti dne 1. 7. 2001. Podle § 80 odst. 2 písm. n) zákona o podmínkách provozu vozidel vede registr stanic technické kontroly Ministerstvo dopravy, byť o udělení, změně a odnětí oprávnění k provozování stanice technické kontroly dle § 80 odst. 3 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích s účinností od 1. 5. 2004 rozhoduje krajský úřad; do 31. 12. 2002 to byl okresní úřad, do 30. 4. 2004 obec s rozšířenou působností. Po uplynutí jednorozhodnutí lhůty ode dne nabytí účinnosti zákona o podmínkách provozu vozidel tedy mohla ve vztahu k tehdy provozovaným stanicím technické kontroly nastat situace, kdy provozovatel stanice technické kontroly nesdělil příslušnému okresnímu úřadu údaje a nedoložil doklady vyžadované pro udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly (tedy nevyvinul ve vztahu k příslušnému správnímu orgánu alespoň minimální procesní aktivitu předpokládanou § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích). V takovém případě po uplynutí jednorozhodnutí lhůty provozovatel pozbyl oprávnění k provozování stanice technické kontroly.

27. Za situace, kdy je zákonem limitován počet STK a z úřední činnosti (viz zejména zjištění v rámci řízení vedeného pod sp. zn. 62 A 131/2016) je krajskému soudu známo, že k „obměně“ STK téměř nedochází, se krajskému soudu jeví požadavek žalobce na založení podkladů prokazujících splnění podmínek dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel jako legitimní. Nebylo-li by totiž prokázáno, že „výchozí“ údaje týkající se provozovaných STK zahrnují pouze takové STK, jejichž provozovatelé nepozbyli oprávnění k provozování STK (§ 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel), zde konkrétně, že v tabulce zahrnuté provozované STK pro osobní i užitkové automobily v Kraji Vysočina, resp. na území okresu Žďár nad Sázavou nepozbyla oprávnění k provozování STK, nemohly by takové „výchozí“ údaje obstát.
28. Krajský soud přitom právě skutečnost, že „výchozí“ údaje dokládají, že provozovatel STK nepozbyl oprávnění k jejímu provozování, za prokázanou (obsahem správního spisu doloženou) nepokládá. Jestliže správní orgán prvního stupně a žalovaný vycházeli při svém rozhodování pouze z formálně vedené evidence STK bez toho, že by z jakéhokoli podkladu rozhodnutí plynulo, že kdykoli v minulosti proběhla kontrola, zda oprávnění k STK provozovaných před nabytím účinnosti zákona o podmínkách provozu vozidel nezanikla podle jeho § 89 odst. 2, přestože se žalobce konzistentně domáhal založení dokladů prokazujících právě splnění povinností dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel, pak podle krajského soudu nelze mít za to, že napadené i jemu předcházející správní rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu ohledně „výchozích“ údajů týkajících se kapacit (oprávněně) provozovaných STK.
29. Tento nedostatek nelze jistě pokládat za marginální, jež by „výchozí“ údaje, a tím i konečný výsledek kapacit (oprávněně) provozovaných STK, nemohla nikterak ovlivnit. Krajský soud tu totiž nutně musí vycházet z toho, že podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod má každý právo svobodně podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost; výkon

určitých povolání nebo činností může být zákonem omezen. Zákonná regulace počtu STK nepochybně představuje výrazné omezení práva podnikat. Pak je podle krajského soudu namístě, aby správní orgány řádně vedly evidenci provozovaných STK, mimo jiné evidovaly doklady o splnění povinností dle přechodných ustanovení zákona o podmínkách provozu vozidel a měly tak najisto postaveno, že stávající STK, jež naplňují kapacitu, vykonávají svoji činnost oprávněně, a omezení práva podnikat v oblasti provozování STK opíraly o dostatečné a věrohodné údaje založené na kapacitě výlučně oprávněně provozovaných STK.

30. Krajský soud nevylučuje, že takovou evidenci správní orgány disponují, nicméně v nyní projednávané věci se žádný podklad o její existenci, který by prokazoval splnění povinností provozovatele STK provozované (s udělením oprávnění) před nabytím účinnosti zákona o podmínkách provozu vozidel ve smyslu jeho přechodných ustanovení (§ 89 odst. 2), ve správním spisu nenachází. Tvrzení žalovaného ve vyjádření k žalobě, že „*krajský úřad musel znát počty STK pro osobní a užitkové automobily, která mají platné oprávnění, při svém rozhodování z těchto znalostí vycházel*“ za takový podklad rozhodně považovat nelze. Proto podle krajského soudu nelze mít postaveno najisto, že počty STK (a navazující údaje o jejich teoretických kapacitách), ze kterých vycházel žalovaný i správní orgán prvního stupně, odpovídají skutečnosti, neboť zánik oprávnění k provozování STK dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel i u jediné ze sledovaných STK může tato čísla významně zkreslovat a tedy výpočet, byť na základě správné metodiky, činit nesprávným. Krajský soud tedy z právě uvedeného důvodu dává žalobci zapravdu, že žalovaný vycházel z údajů o počtu provozovaných STK, které nemají oporu ve správním spisu.
31. Nad rámec výše uvedeného považuje krajský soud za vhodné zdůraznit, že v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 31 A 120/2016-95, v němž se zabýval skutkově téměř totožnou věcí, mimo jiné deklaroval nezákonnost, resp. neústavnost výše uvedených kritérií pro posouzení přípustnosti udělení oprávnění pro provozování STK z hlediska souladu záměru se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností stanic technické kontroly dle § 16a odst. 2 Vyhlášky, pokud jsou založeny na hledisku provozních kapacit provozovaných stanic, a to pro jejich rozpor s čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud přitom dospěl k pro nyní projednávanou věc rovněž relevantnímu závěru, že „*pro naplnění účelu zákonného omezení hospodářské soutěže při provádění technických prohlídek vozidel a vydávání osvědčení o technické způsobilosti vozidla (dle § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích) jsou plně postačující kritéria založená na hlediscích skutečně využitých kapacit a teoretických kapacit stávajících stanic technické kontroly (§ 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel). Obě hlediska v souhrnu umožňují zohlednit reálné i potenciální kapacity stávajících stanic technické kontroly.*“

V. Závěr a náklady řízení

32. S ohledem na výše uvedené tak krajský soud nyní projednávanou žalobu shledal důvodnou, a proto napadené rozhodnutí pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení bude na žalovaném, aby podklady svého rozhodnutí doplnil o výše uvedené podklady, zejména o podklad prokazující splnění povinností dotčeným provozovatelem STK dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel a aby tak při rozhodování o žalobcově žádosti vycházel z kapacitních údajů týkajících se oprávněně provozovaných STK. Teprve pak bude možno učinit si úsudek o souladu či rozporu záměru žalobce provozovat STK se

způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností STK (§ 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel).

33. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
34. Odměna zástupce (advokáta) žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, žaloba) ve výši $2 \times 3 \times 100$ Kč a dva režijní paušály ve výši 2×300 Kč, tedy celkem 6 800 Kč. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1 428 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč.
35. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. listopadu 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu