



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Adéla Horová, s. r. o.**, se sídlem Razice 58, Hrobčice, zastoupené JUDr. et Mgr. Rudolfem Leškou, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Apolinářská 6, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2020, č. j. KUUK/130584/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2021, č. j. 16 A 131/2020 - 19,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2021, č. j. 16 A 131/2020 - 19, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně podala dne 1. 6. 2017 žádost o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly (dále jen „STK“) ve správním obvodu žalovaného podle § 54 a § 55 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb. (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“). Usnesením ze dne 12. 6. 2017, č. j. 2231/DS/2017, JID: 95454/DS/KUUK žalovaný přerušil správní řízení o žádosti žalobkyně, a to do doby ukončení správního řízení o obdobné žádosti společnosti Bělohradský spol. s r. o. ze dne 1. 12. 2016, a společnosti J U K R spol. s r. o. ze dne 1. 4. 2017.

[2] Rozhodnutím ze dne 24. 8. 2020, č. j. KUUK/130584/2020, udělil žalovaný společnosti Bělohradský spol. s r. o. oprávnění k provozování STK pro silniční motorová a přípojná vozidla kategorií L, M1, N1, O1, O2 v místě Teplice-Řetenice, na pozemcích p. č. 784/4 a 782/1, a stanovil technické podmínky provozu STK. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 28. 8. 2020. Žalobkyně se s obsahem rozhodnutí seznámila dne 30. 9. 2020 během nahlížení do příslušného spisu. Přípisem ze dne 27. 8. 2020 žalovaný stěžovatelce oznámil, že řízení o její žádosti pokračuje.

[3] Proti rozhodnutí podala žalobkyně dne 30. 11. 2020 žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Svoji aktivní legitimaci odvozovala primárně z § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť měla za to, že rozhodnutím žalovaného byla přímo zkrácena na svých právech, alternativně se opírala o § 65 odst. 2 s. ř. s.

[4] Žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí trpí vadami, které mají za následek jeho nezákonnost. Žalovaný svým postupem porušil její práva obsažená v základních principech správního řízení, při posuzování splnění podmínek k udělení oprávnění použil nesprávné právní předpisy a vydáním napadeného rozhodnutí překročil meze správního uvážení. Rovněž zapříčinil průtahy, které přímo vedly k udělení oprávnění, neboť v mezidobí došlo k naplnění kapacity stávajících kontrolních linek STK. Výpočet kapacitní potřeby technických prohlídek nadto žalovaný provedl nesprávně. V přímém důsledku s vydáním napadeného rozhodnutí lze předpokládat zamítnutí žádosti žalobkyně.

[5] Krajský soud usnesením ze dne 20. 1. 2021, č. j. 16 A 131/2020 - 19, žalobu odmítl kvůli chybějící aktivní procesní legitimaci žalobkyně. Z žaloby vyplynulo, že se žalobkyně považovala za účastnici správního řízení o žádosti společnosti Bělohradský spol. s r. o., neboť svoji aktivní legitimaci odvozovala jak z § 65 odst. 1, tak § 65 odst. 2 s. ř. s. Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. by napadené rozhodnutí muselo žalobkyni uložit nějaké povinnosti nebo ji zkrátit na jejích právech bez ohledu na to, zda byla účastníkem správního řízení. Dle § 65 odst. 2 s. ř. s. jsou k podání žaloby aktivně legitimovány především osoby, jimž zákon výslovně přiznává postavení účastníka správního řízení ve smyslu § 27 odst. 3 s. ř.

[6] Zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemní komunikaci speciální úpravu účastníků řízení neobsahuje, krajský soud proto vycházel z § 27 odst. 1 a 2 s. ř. Žalobkyně nebyla žadatelkou nebo dotčenou osobou v řízení o žádosti společnosti Bělohradský spol. s r. o., na kterou by se vztahovalo rozhodnutí žalovaného [§ 27 odst. 1 písm. a)], a nebyla ani dotčenou osobou v řízení z moci úřední [§ 27 odst. 1 písm. b)]. Žalobkyně nebyla účastnicí ani dle § 27 odst. 2 s. ř., neboť udělení či neudělení oprávnění společnosti Bělohradský spol. s r. o. se přímo a bezprostředně dotklo pouze práv této společnosti, nikoli veřejných subjektivních práv žalobkyně. Žalovaný neměl povinnost zjišťovat případné subjektivní dopady udělení oprávnění na další žadatele, ale pouze objektivní důsledky vydání oprávnění ve vztahu k zajištění činnosti STK a jejich zákonem stanovené kapacity v jeho obvodu. Žalobkyně tedy nebyla účastnicí správního řízení, a proto krajský soud nemohl žalobu odmítnout pro nevyčerpání opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s. Ze stejného důvodu žalobkyni nesvědčila aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[7] Krajský soud dále posuzoval, zda byla žalobkyně aktivně legitimována dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť rozhodnutím správního orgánu může být na právech zkrácen i někdo,

pokračování

kdo není účastníkem správního řízení. Takový stav může nastat, pokud jsou účastníci řízení taxativně vymezeni speciálním zákonem, který nezohledňuje potenciální dotčení práv (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích však žádnou speciální úpravu účastníků řízení neobsahuje. Napadeným rozhodnutím nedošlo k zásahu do práv žalobkyně, nebyly jí uloženy žádné povinnosti ani nebyla zkrácena na svých procesních právech. Krajský soud neshledal aktivní procesní legitimaci žalobkyně ani dle § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto její žalobu odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka namítala, že nebyly naplněny zákonné podmínky pro vydání napadeného rozhodnutí, a proto měl žalovaný žádost společnosti Bělohradský spol. s r. o. zamítnout. Nesouhlasila s odmítnutím žaloby, neboť jí svědčila aktivní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, dle kterého je třeba zákonná omezení práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny vykládat a aplikovat restriktivně. Soudní řád správní nespojuje aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu s účastenstvím ve správním řízení, neboť napadené rozhodnutí může zasáhnout do práv i jiných osob. Existuje tzv. presumpce přezkumu, dle které lze žalobu odmítnout pouze v případě, že je aktivní legitimace bez pochybností vyloučena.

[10] Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, [906/2006 Sb. NSS] dále vyplývá, že § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze vykládat takovým způsobem, který „omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. (...) Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (...), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry.“

[11] V případě stěžovatelky se jednostranný úkon žalovaného, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétnímu adresátovi, závazně a autoritativně negativně dotkl její právní sféry. Judikatura Nejvyššího správního soudu je na daný případ použitelná, neboť do práv subjektu, který není účastníkem řízení, sice může být zasaženo zejména v případech, kdy účastenství v řízení před správním orgánem není upraveno § 27 odst. 1 a 2 s. ř., nikoli však výlučně. Pokud by stěžovatelka (nebo jiný žadatel) nebyla aktivně legitimována k podání žaloby, pak by se proti nezákonnosti rozhodnutí žalovaného mohl bránit pouze samotný žadatel, tj. společnost Bělohradský spol. s r. o., což je z hlediska výsledku správního řízení nemyslitelné.

[12] V případě odepření práva podat správní žaloby by měla stěžovatelka v podstatě vyloučenou možnost domoci se nápravy vadného stavu, který zasahuje do jejích práv. Bez přezkumu přitom nelze tvrdit, že se činnost správního orgánu v právní sféře

stěžovatelky skutečně neprojevila. O zásahu do práv svědčí i skutečnost, že řízení o žádosti stěžovatelky žalovaný přerušil do pravomocného rozhodnutí o předcházejících žádostech a že žalovaný povolil stěžovatelce nahlédnutí do spisu o žádosti společnosti Bělohradský spol. s r. o.

[13] Žalovaný svým nezákonným a nesprávným postupem zapříčinil průtahy v řízení stěžovatelky, ve kterém plynutí času má zásadní vliv na možné splnění kritérií k získání oprávnění k provozování STK. Žalovaný porušil správní zásady, což mělo přímý dopad do právního postavení stěžovatelky.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil pouze tak, že usnesení krajského soudu považuje za správné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Stěžejní otázkou v projednávané věci je, zda stěžovatelce svědčí aktivní procesní legitimace proti rozhodnutí žalovaného o žádosti o udělení oprávnění k provozování STK společnosti Bělohradský spol. s r. o., jestliže žalovaný vedl rovněž samostatné řízení o obdobné žádosti stěžovatelky. Stěžovatelka svoji aktivní procesní legitimaci odvozuje primárně z § 65 odst. 1 s. ř. s., a to z důvodu, že byla napadeným rozhodnutím zkrácena na svých právech. Krajský soud žalobu odmítl, protože dle jeho závěru stěžovatelka byla osobou k podání žaloby zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[18] Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. *(k)do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[19] K výkladu a aplikaci uvedeného ustanovení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v minulosti již mnohokrát. Předně je nutné připomenout, že podmínky aktivní procesní legitimace uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou toliko dvě. První podmínkou je, že žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu. Druhou podmínkou je, že tento úkon musí být rozhodnutím v materiálním smyslu. Aktivní procesní legitimace naopak není založena tím, zda žalobce skutečně byl či nebyl zkrácen na svých právech, neboť tato skutečnost je podstatná až pro učinění závěru o důvodnosti či nedůvodnosti žaloby, tj. aktivní věcné legitimaci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005 - 62).

[20] Nejvyšší správní soud na tomto místě poznamenává, že mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatelkou napadený úkon žalovaného je rozhodnutím v materiálním smyslu.

pokračování

Proto dále zkoumá pouze splnění první podmínky, a to i z hlediska práva na přístup k soudu. Rozšířený senát například v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 45, č. 906/2006 Sb. NSS, připomněl, že „(p)rávo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou (čl. 36 odst. 2).“ Zároveň dospěl k závěru, že § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze vykládat způsobem, který „omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil.“

[21] V usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, rozšířený senát dále dovodil, že „(ž)alobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.“ Rozšířený senát uzavřel, že „(a)ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“.

[22] S takto vymezenou aktivní procesní legitimací komplementárně souvisí § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., který stanovuje, že soud usnesením žalobu odmítne, jestliže ji podala osoba k tomu zjevně neoprávněná. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, dospěl k závěru, že „odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjiřitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.“

[23] Krajský soud svůj závěr o nedostatku aktivní procesní legitimace stěžovatelky založil zejména na skutečnosti, že je účastenství v řízení o žádosti o povolení provozování STK založeno § 27 odst. 1 a 2 s. ř., které zahrnuje i tzv. dotčené osoby. Krajský soud přitom velmi omezeně vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, č. 3060/2014 Sb. NSS. Závěry tohoto rozsudku jsou přitom pro posouzení aktivní procesní legitimace stěžovatelky použitelné pouze částečně. Daný případ se týkal zejména toho, zda lze podání správní žaloby podmiňovat podáním nepřipustného odvolání. Nejvyšší správní soud se v této souvislosti vyjádřil rovněž k tomu, zda je možné, aby byla rozhodnutím správního orgánu na právech zkrácena osoba, která nebyla účastníkem správního řízení. Připustil, že si takovou situaci lze představit zejména, pokud je účastenství upraveno speciálním zákonem a není spojeno s dotčením na právech jako je tomu v případě účastenství podle § 27 odst. 1 a 2 s. ř. Krajský soud dovodil, že stěžovatelka nemohla být dotčena na svých právech, protože jinak by byla účastnicí daného řízení. Pokud by však účastníci řízení v materiálním smyslu byla, musela by její žaloba být odmítnuta pro nevyčerpání opravných prostředků.

[24] Tato úvaha se může jevit jako ve své podstatě správná, avšak s ohledem na specifika daného případu neúplná. Dle Nejvyššího správního soudu může nastat i situace, kdy žalobce nebyl účastníkem správního řízení, a přesto mohl být rozhodnutím správního orgánu vydaným v takovém řízení zkrácen na svých právech, a to v případě, že správní orgán nepostupoval dle § 140 s. ř., ačkoli tak s přihlédnutím ke všem okolnostem postupovat mohl a měl. Podle § 140 s. ř. správní orgán může i z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný mimo jiné proto, že se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Tento postup není zákonem přímo vyžadován, jestliže však správní orgán řízení na základě vlastního uvážení nespojí, ačkoli proto existují podmínky, musí dbát o to, aby zajistil rovnost mezi účastníky samostatných řízení, tj. aby jim byla poskytnuta stejná práva. (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[25] Obdobnou věc Nejvyšší správní soud již v minulosti posuzoval. Správní orgán prvního stupně, stejně jako v nynějším případě, obdržel více žádostí o udělení oprávnění k provozování STK, přičemž tato řízení o žádostech spojil ve smyslu § 140 odst. 1 s. ř. Nejvyšší správní soud k tomu dodal, že *„(v) daném případě byly podány dvě žádosti o udělení oprávnění k provozování veřejné stanice technické kontroly pro užitkové automobily v obvodu působnosti správního orgánu. Obě žádosti měly stejné podmínky, jejich cíl byl stejný a stejná byla i kritéria úspěšnosti žádosti; byla tu tedy věcná souvislost. Spojení řízení nebránila povaha věci ani účel řízení. Pokud jde o ochranu práv účastníků, je ze spisu zřejmé, že oběma byla poskytnuta stejná práva, přičemž bylo stěžovatelovou věcí, v jakém rozsahu jich využil. (...) Je-li podáno více žádostí v téže době a všechny splňují zákonné podmínky, je zcela namístě posuzování veřejného zájmu na vyhovění té které z nich a není podstatné, děje-li se tak ve více řízeních nebo jsou-li spojena ve společné řízení.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, č. j. 2 As 73/2017 - 44).

[26] Stěžovatelka podala žádost o udělení oprávnění k provozování STK ve správním obvodu žalovaného o šest měsíců později než společnost Bělohradský spol. s r. o., tedy ještě před vydáním rozhodnutí o udělení oprávnění této společnosti. Tím je dána časová souvislost obou žádostí (potažmo i žádosti společnosti J U K R spol. s r. o.). Obě žádosti byly podány i za stejných podmínek (tj. zejména za stejné kapacitní potřeby technických prohlídek a stejného naplnění kapacity stávajících STK), kritéria úspěšnosti byla rovněž stejná (tj. posuzovala se dle § 54 a násl. zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích) a žádosti sledovaly i stejný cíl. Tím je dána i věcná souvislost.

[27] O věcné souvislosti řízení svědčí i skutečnost, že řízení o stěžovatelčině žádosti bylo přerušeno do doby rozhodnutí o žádosti společnosti Bělohradský spol. s r. o. (potažmo J U K R spol. s r. o.). Žalovaný přitom přímo uvedl, že na výsledku těchto řízení závisí posouzení způsobu a rozsahu dalšího pokrytí správního obvodu žalovaného činnostmi STK (viz usnesení žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č. j. 2231/DS/2017, JID: 95454/DS/KUUK). Žalovaný zároveň svým postupem způsobil neodůvodněné průtahy, přičemž v mezidobí došlo k naplnění kapacity stávajících kontrolních linek STK, a tedy i ke splnění jedné ze zákonných podmínek pro udělení oprávnění k provozování STK.

pokračování

[28] Souvislost předmětu řízení o žádostech společnosti Bělohradský spol. s r. o., J U K R spol. s r. o. a stěžovatelky žalovaný dále připustil například v přípisu ze dne 1. 9. 2020, č. j. KUUK/134750/2020, ve kterém konstatoval, „že *vzhledem k výsledku správního řízení s firmou J U K R spol. s r. o., s užitím totožných matematických kalkulací, lze předpokládat zamítnutí žádosti (stěžovatelky).*“ Žalovaný nadto stěžovatelce povolil nahlédnutí do spisů o žádostech společností Bělohradský spol. s r. o. a J U K R spol. s r. o., a to na základě § 38 odst. 2 s. ř., tedy z důvodu právního zájmu stěžovatelky nebo jiného vážného důvodu. Jinými slovy, výsledek správních řízení o žádostech společností Bělohradský spol. s r. o. a J U K R spol. s r. o. měl i dle žalovaného přímý dopad na výsledek řízení o žádosti stěžovatelky. Řízení o žádostech spolu tudíž věcně nepochybně souvisela.

[29] Na základě těchto skutečností Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že není přijatelné, aby stěžovatelce byla odepřena aktivní procesní legitimace pouze proto, že žalovaný nepostupoval dle § 140 odst. 1 s. ř. Nelze totiž dospět k závěru, který by vedl k tomu, že by se ve dvou typově obdobných případech mohl jeden neúspěšný žadatel domáhat soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí správního orgánu o udělení oprávnění k provozování STK a druhý nikoli.

[30] Nejvyšší správní soud připomíná, že k projednání žaloby postačuje, pokud žalobce logicky, důsledně a myslitelně tvrdí, že byl vydáním napadeného rozhodnutí dotčen ve své právní sféře, a zároveň není možné zjevně a jednoznačně dospět k závěru, že k takovému dotčení v žádném případě nedošlo a dojít nemohlo (k tomu přiměřeně srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[31] Krajský soud bez jakýchkoli hlubších úvah a odůvodnění pouze v bodě [14] konstatoval, že napadeným rozhodnutím nedošlo k žádnému myslitelnému zásahu do práv stěžovatelky, neboť napadené rozhodnutí stěžovatelce neuložilo žádné povinnosti ani ji neukrátilo na procesních právech v daném řízení. Takový závěr je však v přímém rozporu s výše popsányi okolnostmi případu a tím spíše nedostatečný pro odepření práva na přístup k soudu, neboť odporuje východiskům pro přiznání aktivní procesní legitimace uvedeným v bodě [19] až [22] tohoto rozsudku. Závěr o tom, zda skutečně došlo k zásahu do práv stěžovatelky, může krajský soud učinit až po věcném posouzení žaloby.

[32] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud v obecné rovině poukazuje na to, že spojení řízení o žádostech o udělení oprávnění k provozování STK se jeví jako nanejvýš vhodné i s ohledem na účel, který udělení tohoto oprávnění sleduje. Ačkoli zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích nestanovuje, že by mezi žadateli probíhala soutěž, fakticky se o takový stav jedná, neboť dochází k posuzování žádostí o oprávnění, které je možné udělit pouze jednomu z nich (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, č. j. 2 As 73/2017 - 44). Jelikož se oprávnění k provozování STK uděluje pouze v omezeném množství, jedná se o vzácný veřejný statek. V tomto ohledu lze řízení o žádostech přirovnat například k licenčnímu řízení k provozování rozhlasového a televizního vysílání. I zde přitom platí, že se rozhodnutí o udělení licence týká „*práv a povinností nejen toho, komu je licence udělena, ale i ostatních, neúspěšných, uchazečů. I tito jsou tedy aktivně legitimováni k podání žaloby proti rozhodnutí o udělení licence.*“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 50/2009 - 80).

[33] Jestliže výběr subjektu, který má disponovat oprávněním k provozování STK, probíhá ve veřejném zájmu, nelze za primární kritérium považovat přednost žádosti, neboť takové kritérium není způsobilé takový veřejný zájem naplnit. Nejvyšší správní soud však zároveň dodává, že nejednotný postup správních orgánů při posuzování žádostí je dán zejména nedostatky zákonné úpravy. Ačkoli si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že správní orgány nemohou nahrazovat vůli zákonodárce, nemohou však ani přehlížet účel a podstatu řízení o žádostech o udělení oprávnění k provozování STK. Musí proto vždy volit takový postup, který bude na jedné straně nejvíce způsobilý k naplnění sledovaného cíle, tj. veřejného zájmu na provozování STK, a zároveň bude v nejvyšší možné míře šetřit práva všech osob, které se o oprávnění k provozování STK ucházejí. Pokud tyto osoby mají za to, že je správní orgán svým rozhodnutím zkrátil na jejich právech, mohou se obrátit na soud, aby přezkoumal jeho zákonnost. Právě nedostatečná právní úprava řízení o žádostech o udělení oprávnění k provozování STK zároveň může zvýšit riziko zkrácení práv jednotlivých žadatelů.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené usnesení a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.); bude se tedy podanou žalobou zabývat věcně a přezkoumá rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2020 na základě žalobních námitek. S ohledem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem ve vztahu k povaze řízení o žádostech o udělení oprávnění k provozování STK krajský soud rovněž zváží, zda existují osoby, které by mohly být osobami zúčastněnými na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. V novém rozhodnutí o věci rozhodne Krajský soud v Ústí nad Labem i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 1. dubna 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu