



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **MEGREZ s.r.o.**, se sídlem Křížová 939/12, Brno, zastoupený JUDr. Mgr. Markem Orságem, advokátem se sídlem Národní třída 300/24, Hodonín, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2024, č. j. 29 A 23/2022-71,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2024, č. j. 29 A 23/2022-71, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce podal dne 17. 12. 2014 u Krajského úřadu Kraje Vysočina žádost o udělení oprávnění k provozování kombinované stanice technické kontroly (dále též „kombinovaná STK“, „stanice technické kontroly“ nebo „STK“) pro silniční motorová a přípojná vozidla kategorie L, M₁, N₁, O₁, a O₂, M₂, M₃, N₂, N₃, O₁, O₂, O₃ a O₄ a pro zvláštní motorová a přípojná vozidla kategorií T, O_{T1}, O_{T2}, O_{T3} a O_{T4} dle § 15 písm. c) vyhlášky č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, ve znění účinném do 30. 7. 2017 (dále jen „vyhláška č. 302/2001 Sb.“), což odpovídá silničním motorovým vozidlům a přípojným vozidlům kategorie L, M₁, M₂, M₃, N₁, N₂, N₃, O₁, O₂, O₃ a O₄ a zvláštním motorovým a přípojným vozidlům kategorií T, C, OT, R, S a Z podle § 14 písm. c) vyhlášky č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel.

[2] Provozovna kombinované STK měla být umístěna na pozemku parc. č. 3283 v k. ú. Velká Bíteš, v okrese Žďár nad Sázavou a mít v souladu s § 16 odst. 3 vyhlášky č. 302/2001 Sb. ve znění účinném do 30. 7. 2017, 4 kontrolní stání s teoretickou kapacitou

kontrolní linky 10 600 technických prohlídek za rok v jednosměnném provozu pro osobní automobily a 4 300 technických prohlídek za rok pro užitkové automobily.

[3] Krajský úřad žalobci oprávnění k provozování kombinované STK rozhodnutím ze dne 25. 3. 2015, č. j. KUJI 21831/2015 (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu z roku 2015“), neudělil, neboť shledal rozpor záměru provozovat STK se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností STK ve smyslu § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, v relevantním znění (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“). Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 9. 2017, č. j. 48/2017-150-STK3/3 (dále jen „rozhodnutí žalovaného z roku 2017“), zamítl a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu. Žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 5. 11. 2019, č. j. 29 A 278/2017-53 (dále jen „rozsudek krajského soudu z roku 2019“), rozhodnutí žalovaného z roku 2017 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zavázal jej, aby doplnil do spisu další podklady, zejména podklad prokazující splnění povinností dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích provozovateli STK, jejichž STK byly použity pro výpočet kapacit STK v okrese Žďár nad Sázavou dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb., ve znění účinném do 30. 7. 2017, a aby tak vycházel při rozhodování o žalobcově žádosti z kapacitních údajů týkajících se pouze oprávněně provozovaných STK. Teprve poté totiž bylo dle krajského soudu možné si učinit úsudek o (ne)souladu záměru žalobce provozovat STK se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností STK dle § 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, neboť dosavadní oprávnění k provozování stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí provozovatele, který nesplnil povinnost dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích sdělit nejpozději do jednoho roku ode dne účinnosti tohoto zákona tehdy příslušnému správnímu orgánu údaje a doložit doklady vyžadované pro udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly nebo stanice měření emisí, pozbylo dle tohoto ustanovení platnosti uplynutím posledního dne uvedené lhůty.

[4] V návaznosti na tento vývoj žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 10. 12. 2019, č. j. 48/2017-150-STK3/20, kterým zrušil rozhodnutí krajského úřadu z roku 2015 a vrátil mu věc k novému projednání. Krajský úřad následně vydal rozhodnutí ze dne 17. 6. 2020, č. j. KUJI 56646/2020 (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu z roku 2020“), kterým žalobci oprávnění k provozování kombinované STK opět neudělil, a to s odůvodněním, že jeho žádost nebyla v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností STK. Žalobce toto rozhodnutí napadl odvoláním a žalovaný jej svým rozhodnutím ze dne 28. 1. 2021, č. j. 48/2017-150-STK3/24 (dále jen „rozhodnutí žalovaného z roku 2021“), opět zrušil a vrátil věc krajskému úřadu k novému projednání, neboť žalobce dle názoru žalovaného důvodně požadoval po krajském úřadu doplnění spisu o doklady prokazující, že provozovatelé STK, jejichž STK byly použity pro výpočet kapacit STK v okrese Žďár nad Sázavou dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb., splnili povinnost stanovenou čl. V zákona č. 103/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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., ve znění

pokračování

pozdějších předpisů, a zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 103/2004 Sb.“), neboť dle tohoto ustanovení dosavadní oprávnění k provozování stanice technické kontroly provozovatele, který nesplnil zde stanovenou povinnost nejpozději do dvou let od účinnosti tohoto zákona doložit krajskému úřadu doklady vyžadované pro vydání osvědčení k zahájení provozování stanice technické kontroly, pozbylo platnosti uplynutím posledního dne této lhůty.

[5] Následně krajský úřad rozhodnutím ze dne 30. 9. 2021, č. j. KUJI 81972/2021 (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu z roku 2021“), neudělil žalobci oprávnění k provozování kombinované STK vzhledem k tomu, že záměr provozovat STK nebyl v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností STK podle § 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a § 16a odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 302/2001 Sb., ve znění účinném do 30. 7. 2017, ve spojení s přílohou č. 19 téže vyhlášky.

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí krajského úřadu z roku 2021 odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 2. 2022, č. j. 48/2017-150-STK3/36, zamítl a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu. Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Brně, který ji shora uvedeným rozsudkem ze dne 26. 6. 2024, č. j. 29 A 23/2022-71, zamítl.

[7] Krajský soud shledal, že žalobce svými námitkami brojil především proti způsobu, jakým se správní orgány vypořádaly s jeho námitkami a důkazními návrhy. Zabýval se proto nejdříve přezkoumatelností rozhodnutí žalovaného. Uvedl, že rozhodnutí správních orgánů dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-86 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), tvoří pro účely soudního přezkumu jeden celek. To má dle krajského soudu dva následky. V první řadě nedostatky v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně může napravit správní orgán odvolací. Dále pak není nutné, aby odvolací orgán „slepě“ opakoval argumentaci správního orgánu I. stupně, jestliže se s ní ztotožní. Korešpondují-li tedy odvolací námitky s námitkami účastníka z prvostupňového řízení, se kterými se již vypořádal správní orgán I. stupně, nelze je považovat za nevypořádané, ztotožnil-li se odvolací orgán s hodnocením prvostupňového orgánu.

[8] Tak tomu dle krajského soudu bylo i v projednávané věci, a to primárně z důvodu dlouhého dosavadního procesního vývoje, který byl popsán výše, během něhož žalovaný mimo jiné sám rozhodnutím z roku 2021 zrušil rozhodnutí krajského úřadu z roku 2020 pro nedostatečnost vypořádání se s vyjádřeními žalobce k podkladům pro vydání tohoto rozhodnutí krajského úřadu. Uvedený vývoj dle krajského soudu zřetelně dokresluje důkladnost postupu správních orgánů při vypořádání odvolacích námitek. Odpovídá tomu i způsob odůvodnění rozhodnutí správních orgánů prostřednictvím odkazů na předchozí rozhodnutí, včetně zohlednění závazného právního názoru krajského soudu. Tento způsob vypořádání námitek žalobce nelze dle krajského soudu považovat za nedostatečný, respektive nepřezkoumatelný, obzvláště za situace, kdy se odvolací námitky argumentačně shodují s námitkami uplatněnými v prvostupňovém řízení. Krajský soud shledal, že rozhodnutí žalovaného ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím poskytovalo jasný obraz o tom, z jakých důvodů považoval žalovaný odvolací námitky za nedůvodné, jaký skutkový stav vzal za prokázaný, jak interpretoval právní úpravu a jak ji aplikoval na posuzovanou

věc. Žalovaný se proto dle krajského soudu dostatečně a srozumitelně vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými odvolacími námitkami, a to v míře odpovídající jejich relevanci pro podstatu projednávané věci.

[9] Po posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného krajský soud přistoupil k posouzení jeho zákonnosti. Za situace, kdy je zákonem limitován počet STK a krajskému soudu bylo z úřední činnosti známo (krajský soud odkázal na řízení jím vedená pod sp. zn. 62 A 131/2016 a sp. zn. 29 A 278/2017), že k „obměně“ STK téměř nedochází, považoval krajský soud požadavek žalobce na založení podkladů prokazujících splnění podmínek dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích za legitimní. Pokud by totiž nebylo prokázáno, že výchozí údaje týkající se provozovaných STK zahrnovaly pouze ty, jejichž provozovatelé nepozbyli svá oprávnění k provozování STK dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, v projednávané věci tedy konkrétně, že provozovatelé STK pro osobní i užitkové automobily v okrese Žďár nad Sázavou nepozbyli oprávnění k provozování STK, nemohly by takové výchozí údaje obstát.

[10] Jelikož se krajský soud touto otázkou zabýval již v rozsudku z roku 2019, soustředil se v nynějším rozsudku na to, zda správní orgány dostatečně zohlednily závazný právní názor, který vyslovil v předchozím rozsudku. Krajský soud se tedy zabýval otázkou, zda správní orgány splnily požadavek na doplnění podkladů prokazujících splnění povinností relevantními provozovateli STK dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, aby při rozhodování o žalobcově žádosti vycházely z kapacitních údajů týkajících se oprávněně provozovaných STK. Jak totiž krajský soud konstatoval v rozsudku z roku 2019, *„[n]esplní-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 jednorroční 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 jednorroční lhůty provozovatel pozbyl oprávnění k provozování stanice technické kontroly.“*

[11] Krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány požadavek vyplývající z jeho závazného právního názoru splnily. Z předloženého správního spisu shledal, že krajský úřad doplnil spis o dokumentace, které se týkají STK, jež byly použity pro výpočet kapacity STK okrese Žďár nad Sázavou dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb. Konkrétně jde o:

pokračování

- dokumentaci k STK č. 37.33, provozovatel STK Nové Veselí, s.r.o., začínající písemností označenou jako C1-97 (č. l. 1-98),
- dokumentaci k STK č. 37.24, provozovatel F. Ch., začínající písemností označenou jako B1-49 (č. l. 1-49), a
- dokumentaci k STK č. 37.06, provozovatel Autoklub Velké Meziříčí s.r.o., začínající písemností označenou jako A1-78 (č. l. 1-78).

[12] Krajský úřad tak dle krajského soudu učinil v návaznosti na § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a čl. V zákona č. 103/2004 Sb. Krajský soud shledal, že doplněním těchto podkladů již správní orgány rozptýlily pochybnosti o tom, že některému z provozovatelů STK v okrese Žďár nad Sázavou zaniklo oprávnění k jejímu provozování, což by nepochybně ovlivnilo výpočet kapacity pokrytí území tohoto okresu činnostmi STK. Krajský soud kvitoval tento postup správních orgánů, na rozdíl od jejich postupu v předchozím řízení, kdy pouze konstatovaly, že relevantní provozovatelé, jejichž STK byly použity pro výpočet kapacit STK v okrese, nepozbyli oprávnění k jejich provozování, aniž pro toto tvrzení měly oporu ve správním spise.

[13] Ohledně dalších námitek krajský soud uvedl, že pro ochranu žalobcových procesních práv bylo podstatné, že měl možnost se s podklady pro rozhodnutí opakovaně seznámit, nikoliv to, zda se tak stalo na základě předložení dokumentace při nahlížení do správního spisu, či na základě jejího založení do tohoto spisu.

[14] Krajský soud z uvedených důvodů shledal, že právní závěr správních orgánů o rozporu záměru žalobce provozovat STK se způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu Žďár nad Sázavou činnostmi STK byl založen na dostatečně zjištěném skutkovém stavu, a proto jej bylo možné považovat za správný a souladný s požadavky příslušné právní úpravy.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[15] Žalobce (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností. Je přesvědčen, že pro zákonnost rozhodnutí o neudělení oprávnění k provozování STK nesmí panovat žádné pochybnosti o tom, zda některé z STK provozovaných v okrese Žďár nad Sázavou nezaniklo oprávnění k provozování. Zánikem oprávnění k provozování STK by totiž byly ovlivněny výpočty kapacity pokrytí tohoto okresu činnostmi STK. Dle názoru stěžovatele nejsou ve správním spisu založeny podklady, které by prokazovaly, že provozovatelé, jejichž STK byly použity pro výpočet kapacit STK v okrese Žďár nad Sázavou dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb., ve znění účinném do 30. 7. 2017, splnili požadavky dle § 89 odst. 2 zákona o provozu vozidel na pozemních komunikacích a čl. V zákona č. 103/2004 Sb. Pokud by totiž požadavek jednoho z těchto ustanovení nesplnili, jejich oprávnění k provozování STK by ze zákona zaniklo.

[16] Stěžovatel tedy namítá, že se krajský úřad neřídil závazným právním názorem žalovaného a krajského soudu. Protokoly o vykonání státního odborného dozoru nad STK č. 37.33 ze dne 29. 6. 2005, STK č. 37.24 ze dne 27. 9. 2005 a STK č. 37.06 ze dne 31. 5. 2006 dle jeho názoru pouze dokazují formální vedení evidence STK příslušným správním

orgánem, nikoliv to, zda provozovatelé těchto STK nepozbyli svá oprávnění k provozování STK v návaznosti na § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích či čl. V zákona č. 103/2004 Sb. Uvedené protokoly neprokazují dle stěžovatele ani to, zda byl proveden státní dozor se zaměřením na splnění povinností vyžadovaných uvedenými ustanoveními. Jsou v nich totiž podle stěžovatele uvedeny pouze informace o vydaných rozhodnutích a osvědčeních. Stěžovatel uvádí, že se krajský soud s touto jeho námitkou nijak nevypořádal.

[17] Stěžovatel poukazuje na to, že doklady, jež byli provozovatelé stanic technické kontroly, které byly při posuzování stěžovatelovy žádosti použity pro výpočet kapacit STK v okrese Žďár nad Sázavou, povinni dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích doložit, byly zejména uvedeny v § 55 odst. 2 téhož zákona, v relevantním znění. Má se tedy v podstatě jednat o kompletní spisovou dokumentaci vedenou k těmto STK. Co se týče požadavku uvedeného v čl. V zákona č. 103/2004 Sb., uvádí stěžovatel, že doklady vyžadované pro vydání osvědčení k zahájení provozování STK byly uvedeny v § 57 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2014. Stěžovatel, obdobně jako v žalobě, konkrétně hodnotí splnění jednotlivých požadavků dle § 55 odst. 2 a § 57 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích u zmíněných provozovatelů, přičemž u řady položek dochází k závěru, že k doložení splnění těchto požadavků buď neobsahuje správní spis žádnou listinu, nebo pouze listiny, které k tomuto účelu nepostačují, což stěžovatel konkrétně zdůvodňuje.

[18] Pokud tedy žalovaný a krajský soud tvrdí, že dokumentace k jednotlivým STK (dokumentace k STK č. 37.33, provozovatel STK Nové Veselí, s.r.o., začínající písemností označenou jako C1-97, dokumentace k STK č. 37.24, provozovatel F. Ch., začínající písemností označenou jako B1-49 a dokumentace k STK č. 37.06, provozovatel Autoklub Velké Meziříčí s.r.o., začínající písemností označenou jako A1-78), které byly vloženy do správního spisu o stěžovatelově žádosti, obsahují kompletní spisovou dokumentaci, která je k těmto STK vedena příslušnými správními orgány, pak je dle stěžovatele zřejmé, že provozovatelé těchto STK nesplnili své zákonné povinnosti dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích ani čl. V zákona č. 103/2004 Sb. Uvádí-li žalovaný a krajský soud, že splnění požadavků uvedených ustanovení má oporu ve správním spise, považuje to stěžovatel za pouhou obecnou deklaraci bez konkrétního vyhodnocení jednotlivých listin, v čemž spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného i rozsudku krajského soudu. Ze správního spisu navíc dle stěžovatele účelově mizí podstatné listiny, a to se souhlasem žalovaného.

[19] Stěžovatel rovněž uvádí, že dne 21. 12. 2015, tedy až po datu podání jeho žádosti, podal žádost o udělení oprávnění k provozování STK Ing. Libor Vodvárka, a to pro stejné kategorie vozidel jako stěžovatel a rovněž v okrese Žďár nad Sázavou. Jeho žádosti správní orgány nejprve nevyhověly. Na základě jeho žaloby mu však bylo v následném řízení oprávnění k provozování STK rozhodnutím krajského úřadu ze dne 19. 3. 2019, č. j. KUJI 22849/2019, uděleno. Jelikož Ing. Vodvárka podal žádost o udělení oprávnění k provozování STK až po stěžovateli a pokud nedošlo v mezidobí ke změně počtu STK v okrese Žďár nad Sázavou, je dle stěžovatelova názoru zřejmé, že správní orgány měly rozhodnout o jeho žádosti kladně. Stěžovatel namítá, že se krajský soud s touto argumentací nijak nevypořádal, navzdory tomu, že ji uplatnil již v žalobě.

pokračování

[20] Závěrem stěžovatel poukazuje na to, že krajský soud neměl k dispozici správní spis vedený k STK č. 37.74, která byla rovněž zahrnuta do výpočtu kapacit STK v okrese Žďár nad Sázavou dle § 16a vyhlášky č. 302/2001 Sb. Tato STK je dle kasační stížnosti provozována společností Měření 3D spol. s r.o., jejímž jednatelem je již zmiňovaný Ing. Libor Vodvárka. Ze zvukového záznamu jednání vedeného v projednávané věci krajským soudem navíc dle jeho názoru není zřejmé, zda vůbec bylo nějaké dokazování provedeno. Krajský soud pouze konstatoval (čas 10.17 zvukového záznamu), že dokazování je ukončeno, není však zřejmé, kdy bylo započato a jaké důkazy soud provedl. Krajský soud podle stěžovatele pouze zmínil, jaké listiny a spisy si na jednání zajistil. Stěžovatel přitom tvrdí, že celou dobu navrhoval řadu důkazů, a to i takových, které se nenacházejí ve správním spise. Jednalo se především o správní spis vedený krajským úřadem a žalovaným k STK č. 37.74, provozované společností Měření 3D spol. s r.o. Krajský soud podle stěžovatele nerozhodl o tom, že tyto důkazy neprovede, ani jejich neprovedení nijak nezduvodnil.

[21] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[22] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že stěžovatel stejné námitky uplatňoval již ve správním řízení. Žalovaný jeho námitky „*důrazně odmítá*“. Je přesvědčen, že ve svém rozhodnutí přehledně vysvětlil, jakým způsobem dospěl ke svým závěrům, a že se vypořádal se všemi stěžovatelskými námitkami. Rozsudek krajského soudu považuje žalovaný za správný, velmi podrobně odůvodněný a ztotožňuje se s jeho závěry. Žalovaný v podrobnostech odkazuje na své vyjádření ke stěžovatelské žalobě.

[23] Pro úplnost žalovaný uvádí, že od doby přechodu výkonu státního dozoru nad činností STK (zejména tedy udělování a odnímání oprávnění k jejich provozování) uběhlo již téměř 25 let. Po tak dlouhé době již z různých důvodů nemusí být možné na jednotlivých STK či u správních orgánů některé relevantní dokumenty dohledat. Provozovatelé každé z STK, které jsou v této věci zkoumány, však mají v souladu s § 54 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích uděleno oprávnění k provozování STK a dle § 57 téhož zákona mají jejich STK taktéž osvědčení k provozování STK, a to i v návaznosti na zákon č. 193/2018 Sb., kterým byl zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích opět novelizován. Žalovaný je přesvědčen, že na tato oprávnění a osvědčení k provozování STK je nutné nahlížet jako na dokumenty vydané oprávněným orgánem veřejné správy, které potvrzují splnění povinností provozovatele STK podle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a jeho následných novelizací. Jedná se totiž dle žalovaného o meritorní rozhodnutí vydaná věcně příslušným správním orgánem, přičemž důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost správních orgánů je jedním ze základních atributů právního státu.

[24] Žalovaný má též za to, že pokud by oprávnění některého z provozovatelů STK zaniklo, nemohla by být jeho STK zapojena do informačního systému technických prohlídek, jenž byl zaveden od 1. 10. 2018, jehož správcem je žalovaný a který je informačním systémem veřejné správy sloužícím k evidenci, kontrole a vyhodnocování činnosti STK, stanic měření emisí a k dalším účelům. Co se týče registru STK, ten byl dle žalovaného veden samostatně písemně a poté i elektronicky. Žalovaný tak měl nepřetržitý přehled o vydaných a odňatých, případně zaniklých oprávněních k provozování STK,

v důsledku čehož by jakékoliv pozbytí oprávnění bylo v systému výpočtu kapacit STK v okrese dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb. reflektováno již před mnoha lety.

[25] Z uvedených důvodů žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby stěžovatelu kasační stížnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek krajského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[27] Podle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích „[p]rovozovatel 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, pozbuje 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.“.

[28] Podle čl. V zákona č. 103/2004 Sb. „[p]rovozovatel stanice technické kontroly, který provozuje stanici technické kontroly na základě platného oprávnění k provozování a osvědčení k zahájení provozování stanice technické kontroly, je povinen nejpozději do dvou let od účinnosti tohoto zákona doložit krajskému úřadu doklady vyžadované pro vydání osvědčení k zahájení provozování stanice technické kontroly. Nesplní-li provozovatel tuto povinnost, pozbuje dosavadní oprávnění platnosti uplynutím posledního dne lhůty stanovené pro doložení dokladů krajskému úřadu. Nesplní-li provozovatel stanice technické kontroly podmínky stanovené zákonem pro vydání osvědčení k zahájení provozování stanice technické kontroly, zahájí krajský úřad neprodleně řízení o odnětí oprávnění k provozování stanice technické kontroly.“.

[29] Rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, a to hned z několika důvodů. Nejvyšší správní soud se k problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí ve své judikatuře již mnohokrát vyjádřil. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jsou-li rozhodné důvody opřeny o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS) nebo pokud je zcela opomenuta některá z námitek účastníka řízení – zpravidla žalobce (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, a ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS).

[30] Krajský soud dospěl při přezkumu rozhodnutí žalovaného k závěru, že z dokumentací k STK, které byly zahrnuty do výpočtu kapacit STK dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb. (dokumentace k STK č. 37.33, provozovatel STK Nové Veselí, s.r.o., začínající písemností označenou jako C1-97, dokumentace k STK č. 37.24, provozovatel F. Ch., začínající písemností označenou jako B1-49 a dokumentace k STK č. 37.06, provozovatel Autoklub Velké Meziříčí s.r.o., začínající písemností označenou jako A1-78), vyplývá splnění požadavků dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a čl. V zákona č. 103/2004 Sb. Z toho krajský soud usoudil, že byly dostatečně rozptýleny pochybnosti o tom, zda některému z těchto provozovatelů STK nezaniklo oprávnění k provozování STK dle uvedených ustanovení.

[31] Takové odůvodnění je však vzhledem k žalobním námitkám stěžovatele příliš obecné na to, aby jej Nejvyšší správní soud mohl přezkoumat. Stěžovatel důvodně namítá, že krajský soud neuvedl, z jakých konkrétních listin k tomuto závěru dospěl a proč měl za to, že z nich splnění požadavků obsažených v uvedených ustanoveních vyplývá. Ve zmiňovaných dokumentacích se celkově nachází více než 200 stran písemností. Krajský soud na ně bez dalšího poukázal a bez uvedení konkrétních dokumentů formuloval závěr, že jsou pro uvedený účel dostačující. Přitom, jak již bylo konstatováno, stěžovatel ve své žalobě obsáhle popsal, které doklady byli provozovatelé, jejichž STK byly použity pro výpočet kapacit STK v okrese Žďár nad Sázavou dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb., v relevantním znění, povinni dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, doložit k tomu, aby nepozbyli svá oprávnění k provozování STK, a které z těchto dokladů ve spise vedeném k jeho žádosti dle jeho názoru absentují. K čl. V zákona č. 103/2004 Sb. pak stěžovatel ve své žalobě argumentoval, že sdělení uvedených provozovatelů STK o tom, že nedošlo ke změnám, případně neoznámeným změnám, co se týče vybavení, zařízení a personálního obsazení jejich STK, nejsou dostačující pro splnění povinnosti dle tohoto ustanovení. Stěžovatel v žalobě také namítal, že splnění uvedených zákonných požadavků neprokazují ani protokoly o provedení státního odborného dozoru u těchto provozovatelů STK, které jsou přímou součástí správního spisu. Krajský soud musí k těmto argumentům zaujmout konkrétní stanovisko.

[32] Nelze přitom přehlédnout, že podstatná část písemností obsažených v dokumentacích k uvedeným STK pochází z doby před účinností obou těchto zákonů, aniž by přitom bylo zřejmé, zda, případně kdy byly doloženy za účelem splnění požadavků dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, případně čl. V zákona č. 103/2004 Sb. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že dokumentace k STK č. 37.24, provozovatel F. Ch., začínající písemností označenou jako B1-49, ani nebyla

součástí správního spisu, který měl zdejší soud při posuzování projednávané věci k dispozici. Znamky o účelovém odnímání listin ze správního spisu však Nejvyšší správní soud přesto neshledal. Stěžovatel žádné konkrétní listiny, které dle jeho názoru měly být ze správního spisu neoprávněně odňaty, neuvedl. Dokumentaci k STK č. 37.24 žalovaný zdejšímu soudu na základě žádosti poskytl v elektronické podobě.

[33] Pokud měl tedy krajský soud za to, že splnění požadavků dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a čl. V zákona č. 103/2004 Sb. z dokumentací vedených k STK, jež byly použity pro výpočet kapacit STK v okrese Žďár nad Sázavou dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb., vyplývá natolik zjevně, že tento závěr není ani třeba jakkoliv odůvodňovat, Nejvyšší správní soud se s takovým hodnocením neztotožňuje. Úkolem Nejvyššího správního soudu je přezkoumávat rozhodnutí krajských soudů, nikoliv nahrazovat jejich činnost. Krajský soud musí nejprve své závěry řádně a dostatečně odůvodnit. Teprve poté je bude zdejší soud moci přezkoumat.

[34] Uvádí-li krajský soud, že pro zajištění ochrany procesních práv stěžovatele není rozhodné, zda mu byly dokumentace vedené k těmto STK předloženy k nahlédnutí, či zda byly založeny do správního spisu vedeného k jeho žádosti, nelze ani tento závěr akceptovat. Pokud by dokumentace, která je součástí správního spisu v nynější věci, byla dostačující pro prokázání splnění zmiňovaných zákonných podmínek uvedenými provozovateli STK, nebylo by vůbec třeba, aby stěžovatel nahlížel do čehokoli jiného. Pokud by naopak obsah správního spisu pro tento účel dostačující nebyl, měl být doplněn o další listiny tak, aby závěr správních orgánů o tom, že byly zmiňované zákonné požadavky splněny, a tedy oprávnění těchto provozovatelů ze zákona nezanikla, bylo možné v soudním řízení správním přezkoumat. Nelze se však spokojit s tím, že nějaká dokumentace k těmto STK součástí správního spisu je, avšak není jasné ani to, zda se jedná o dokumentaci kompletní, a dokonce ani to, zda se jedná o dokumentaci k danému účelu dostačující.

[35] V této souvislosti je nutné doplnit, že uvádí-li žalovaný na straně 21 svého rozhodnutí, že stěžovateli byla v rámci nahlížení do spisu dne 27. 8. 2021 poskytnuta k nahlédnutí kompletní dokumentace k relevantním STK, nemá Nejvyšší správní soud jinou možnost než konstatovat, že v protokolu o tomto nahlížení do spisu neexistuje žádná opora pro takové tvrzení. V tomto protokolu je totiž uvedeno pouze to, že stěžovateli bylo umožněno nahlédnout do správního spisu vedeného k jeho žádosti, včetně jeho doplnění týkajícího se STK provozovaných společnostmi STK Nové Veselí, s.r.o., Autoklub Velké Meziříčí s.r.o. a panem F. Ch. Z tohoto údaje však nevyplývá, že by bylo stěžovateli umožněno nahlédnout do širší dokumentace, než jsou dokumentace k STK č. 37.33 (provozovatel STK Nové Veselí, s.r.o.) začínající písemností označenou jako C1-97, dokumentace k STK č. 37.24 (provozovatel F. Ch.) začínající písemností označenou jako B1-49 a dokumentace k STK č. 37.06 (provozovatel Autoklub Velké Meziříčí s.r.o.) začínající písemností označenou jako A1-78. Ty součástí správního spisu v posuzované věci sice byly, ovšem právě jejich nedostatečnost stěžovatel ve všech instancích tohoto sporu namítá.

[36] I Nejvyšší správní soud má, obdobně jako žalovaný, vážné pochybnosti o tom, zda je v současné době možné dohledat veškeré listiny, které mohou být relevantní pro posouzení, zda oprávnění některého z provozovatelů, jejichž STK byly použity pro výpočet kapacit STK v okrese Žďár nad Sázavou dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb.,

pokračování

v relevantním znění, nezaniklo podle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích či čl. V zákona č. 103/2004 Sb. Oba tyto zákony totiž nabyly účinnosti před více než 20 lety a navíc došlo k přesunům kompetencí v oblasti dozoru nad činnostmi STK nejdříve z okresních úřadů na úřady obcí s rozšířenou působností a poté ještě na krajské úřady. Ze správního spisu je zřejmé, že provozovatelé, jejichž STK byly použity pro výpočet kapacit STK dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb., ke dni vydání rozhodnutí krajského úřadu z roku 2021 dané STK provozovali, přičemž nyní příslušné správní orgány (krajský úřad a žalovaný) zjevně vycházejí z toho, že jsou k tomu také oprávněni, ať již tito provozovatelé v minulosti svá oprávnění k provozování ze zákona pozbyli v návaznosti na § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, případně čl. V zákona č. 103/2004 Sb., či nikoliv.

[37] Krajský soud nicméně ve svém rozsudku z roku 2019 žalovaného k doplnění podkladů, které prokazují splnění povinnosti dle § 89 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, zavázal. Žalovaný proti tomuto rozsudku nepodal kasační stížnost, takže Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší přezkoumávat jeho správnost. Bude tedy na krajském soudu, aby se s touto situací vypořádal.

[38] Krajský soud opomněl vypořádat také další ze stěžovatelových žalobních námitek. Stěžovatel totiž ve své žalobě proti rozhodnutí žalovaného mimo jiné namítal, že krajský úřad rozhodnutím ze dne 19. 3. 2019, č. j. KUJI 22849/2019, udělil oprávnění k provozování STK v okrese Žďár nad Sázavou Ing. Liboru Vodvárkovi, přestože Ing. Vodvárka podal žádost o udělení oprávnění k provozování STK až po něm. Z tohoto důvodu má stěžovatel za to, že pokud u žádosti pana Vodvářky krajský úřad neshledal překročení rozsahu pokrytí okresu STK dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb. ve spojení s § 54 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, mělo být oprávnění k provozování STK uděleno i jemu.

[39] Tato námitka přitom může být pro rozhodnutí o projednávané věci relevantní z důvodů, které popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 4. 2022, č. j. 1 As 21/2021-30: „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.“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 50/2009-80).“ Krajský soud se však ani s touto námitkou nijak nevypořádal, což má také za následek nepřezkoumatelnost jeho rozsudku pro nedostatek důvodů.

[40] Stěžovateli je rovněž nutné přisvědčit, že je třeba, aby krajský soud odůvodnil svůj postup ohledně důkazních návrhů. Nejvyšší správní soud se seznámil se zvukovým záznamem z jednání, které krajský soud v projednávané věci vedl dne 26. 6. 2024. Z tohoto zvukového záznamu skutečně není zřejmé, jaké důkazy krajský soud provedl. Krajský soud sice byl dle § 52 odst. 2 s. ř. s. oprávněn rozhodnout, které důkazy provede a které nikoli, to jej však nezavazuje povinnosti svůj postup ohledně důkazních návrhů odůvodnit (srov. např.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS).

[41] Důkazy listinami, které jsou již součástí správního spisu, soud pochopitelně provádět nemusí. Stěžovatel však ve své žalobě navrhoval mimo jiné provedení důkazů týkajících se žádosti Ing. Libora Vodvářky o udělení oprávnění k provozování STK. Konkrétně se jednalo o:

- spis krajského úřadu sp. zn. ODSH 275/2019 Hrn,
- spis žalovaného sp. zn. 75/2016-150-STK3,
- rozhodnutí žalovaného č. j. 106/2018-150-STK3/2 a
- spis žalovaného sp. zn. 106/2016-150-STK3.

[42] Krajský soud na jednání, které v posuzované věci vedl, k těmto důkazním návrhům uvedl, že listiny navržené k důkazu jsou součástí spisového materiálu. Nejvyšší správní soud však žádný z těchto navrhovaných důkazů ve správním spise, jak mu byl poskytnut, nenalezl. V písemném odůvodnění svého rozsudku se pak krajský soud ke stěžovatelovým důkazním návrhům nevyjádřil vůbec. Nejvyšší správní soud proto i v tomto opomenutí navrhovaných důkazů shledal vadu řízení před soudem, jež mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o věci samé.

[43] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že v dalším řízení před krajským soudem by měli být jako osoby na něm zúčastněné přizváni provozovatelé STK v okrese Žďár nad Sázavou, jejichž STK byly použity pro výpočet kapacity STK v tomto okrese dle § 16a odst. 2 vyhlášky č. 302/2001 Sb. Pokud by totiž krajský soud dospěl v projednávané věci k závěru (byť pouze v rámci posouzení předběžné otázky), že některý z nich ze zákona pozbyl oprávnění k provozování STK, nepochybně by tím byl tento provozovatel STK dotčen na svých právech ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 9. října 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu

