

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **FONTES STK s. r. o.,** se sídlem Mikulovice, Blato 40, zastoupen Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem Příbram, Na Flusárně 168, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy,** se sídlem Praha 1, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2016, č. j. 39/2016-150-STK3/4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 20. 2. 2017, č. j. 52 A 53/2016 – 52,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 20. 2. 2017, č. j. 52 A 53/2016 – 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení nadepsaného rozsudku krajského soudu, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2016, č. j. 39/2016-150-STK3/4 (dále též „napadené rozhodnutí"), kterým žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 30. 6. 2015, č. j. KrÚ 44259/2015, sp. zn. SpKrÚ 11394/2015/ODSH/6. Tímto rozhodnutím bylo podle § 54 odst. 2 a § 56 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., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“), uděleno oprávnění k provozování veřejné stanice technické kontroly pro užitkové automobily (dále též „STK“) J. V. a současně podle § 54 odst. 3 téhož zákona zamítnuta stěžovatelova žádost o provozování takové stanice.

I.1. Průběh správního řízení

[2] Dne 17. 2. 2015 podal stěžovatel u Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen též „správní orgán I. stupně“) žádost o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly, v níž uvedl, jakými přístroji a zařízeními bude stanice vybavena a že bude umístěna v Chrudimi. Dne 16. 3. 2015 vyzval správní orgán I. stupně žadatele o doplnění žádosti o popis objektu, příjezdových komunikací a parkoviště, o doplnění seznamu technologického vybavení kontrolní linky, doložení kladného vyjádření stavebního úřadu a o doplnění údajů o statutárním orgánu. Žadatel ve stanovené lhůtě zaslal doplnění žádosti, oznámil změnu místa vybudování provozovny na Janovice u Chrudimi čp. 50, Morašice, a připojil sdělení Městského úřadu Heřmanův Městec, že zamýšlený záměr provozování veřejné stanice technické kontroly v tomto objektu není v rozporu s územně plánovací dokumentací. Téhož dne žadatel zaslal další doplnění žádosti o částečně shodném obsahu a s bližším popisem objektu, mapovým náčrtkem a s kladným vyjádřením Městského úřadu Chrudim, odboru životního prostředí. Spis byl dále doplněn o výpis z trestního rejstříku jednatele a o údaje z katastru nemovitostí.

[3] Dne 24. 2. 2015 podal u Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství žádost o rozšíření a provozování stanice technické kontroly J. V., a to ve vlastním areálu ve S., přičemž vypočetl oprávnění, jichž je držitelem, a oprávnění, o která žádá. Doložil souhlasné stanovisko Městského úřadu Hlinsko, starostů měst Skuteč, Chrast, Proseč, Luže a Slatiňany. Městský úřad Skuteč, odbor stavebního úřadu sdělil, že záměr je v souladu s územním plánem, odbor dopravy téhož úřadu sdělil, že k záměru nemá námitek. Dne 16. 3. 2015 vyzval správní orgán žadatele o doplnění žádosti o popis objektu, příjezdových komunikací a parkoviště, o doplnění seznamu technologického vybavení kontrolní linky, doložení kladného vyjádření stavebního úřadu, o doplnění údajů o statutárním orgánu, o doplnění prohlášení, že není spjat s výrobou, prodejem nebo opravou automobilů. Žadatel ve stanovené lhůtě zaslal doplnění žádosti a dále připojil sdělení Městského úřadu Skuteč, odboru stavebního úřadu, že zamýšlený záměr není v rozporu s územně plánovací dokumentací, kladné vyjádření Městského úřadu Chrudim, odboru životního prostředí a kladná vyjádření městských úřadů či starostů měst Hlinsko, Chrudim, Proseč, Luže, Slatiňany, Chrast a Skuteč.

[4] Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 15. 6. 2015 spojil řízení o obou žádostech, což odůvodnil tím, že podle § 16a vyhlášky č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel (dále jen „prováděcí vyhláška“), je při určování způsobu a rozsahu pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly vycházeno z území okresu, v němž má být uvažovaná STK vybudována. V daných případech oba žadatelé požadují

zřízení STK pro užitkové automobily v okrese Chrudim, tedy jejich žádosti spolu věcně souvisejí a spojení řízení je v souladu s podmínkami § 140 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Oba žadatelé byli vyzváni k seznámení s podklady a k vyjádření k nim.

[5] Poté bylo správním orgánem I. stupně vydáno rozhodnutí udělující výrokem I. oprávnění k provozování veřejné stanice technické kontroly pro užitkové automobily (s vymezením kategorií), zvláštní motorová a přípojná vozidla (s vymezením kategorií) J. V. Výrokem rozhodnutí byla určena adresa stanice, její kapacita, technické vybavení, stavební uspořádání a byla stanovena lhůta k zahájení provozu. Výrokem II. byla zamítnuta stěžovatelova žádost o provozování stanice technické kontroly pro silniční motorová vozidla (s vymezením kategorií) v Morašicích, místní části Janovice. V odůvodnění správní orgán I. stupně uvedl, že oprávnění může být podle § 54 odst. 4 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích uděleno, jen pokud záměr provozovat STK je v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činnostmi STK. Dále vycházel z prováděcí vyhlášky omezující kapacitní potřebu, která může být překročena maximálně o 20 %. V současné době, při neexistenci žádné STK v okrese Chrudim, kapacita nebyla naplněna, a udělení oprávnění jedné STK by se stala naplněnou na 80 %, ovšem udělením oprávnění dvěma STK by byl rozsah pokrytí překročen na 148 %. Při úvaze, kterému ze žadatelů udělit oprávnění, vycházel správní orgán I. stupně z dojezdových vzdáleností do stávajících STK v sousedních okresech a z dojezdových vzdáleností do míst zamýšlených STK, z čehož dovodil větší přínos STK ve Skutči. Stejný závěr dovodil z posouzení silniční sítě a její zimní údržby a zohlednil, že žadatel V. zamýšlí vybudování STK v dřívějším termínu. V úvahu vzal i podporu měst v okolí, naopak za nepodstatné označil pořadí podaných přihlášek.

[6] Stěžovatel odvoláním vytkl správnímu orgánu I. stupně nesprávný úřední postup, překročení mezí správního uvážení, nesprávné zjištění skutkového stavu věci a nesprávné právní posouzení. Odvolání doplnil předložením odborného posudku optimálního umístění STK pro užitková vozidla v okrese Chrudim zpracovaného Ing. F. V., Ph.D., vyučujícím na Dopravní fakultě Jana Pernera Univerzity Pardubice.

[7] Žalovaný v odvolacím rozhodnutí vyjádřil, že správní orgán I. stupně řádně posoudil hlediska veřejného zájmu zohledněním, že žadatel V. zprovozní STK dříve, STK bude umístěna na nemovitostech v jeho vlastnictví a její zprovoznění je podpořeno vyjádřeními řady samosprávných orgánů.

I.2. Žaloba a rozhodnutí krajského soudu

[8] V žalobě stěžovatel poukázal na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, který neopřel svůj názor o skutková zjištění. V době rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemohl nedostatek kapacity bránit vyhovění jeho žádosti už jen proto, že obě žádosti byly posuzovány společně, což ostatně považuje za nesprávné. Za rozhodný označil stav v době podání žádosti, přičemž jím podaná žádost byla první a mohl důvodně předpokládat, že není-li oblast pokryta STK, bude jí vyhověno. Posouzení dojezdových vzdáleností bylo zcela nesystematické a náhodné, což ve správním řízení dokládal

znaleckým posudkem. Vyhovění žádosti s odůvodněním, že STK bude provozována na vlastních nemovitostech, označil za diskriminační.

[9] Krajský soud v napadeném rozsudku vyslovil, že pokud s ohledem na ustanovení § 54 odst. 2, 3, 6 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a § 16a odst. 2 prováděcí vyhlášky mohlo být pro správní obvod okresu Chrudim uděleno pouze jedno oprávnění, bylo v souladu s § 140 správního řádu spojení řízení o obou podaných žádostech. Tomu nebránilo ani podání žádostí v různých dnech, jejich pořadí nebylo pro rozhodnutí podstatné. Přitom ve spojeném řízení byla zachována procesní práva obou žadatelů tak, jako by tomu bylo v řízeních samostatných. Obě žádosti správní orgán I. stupně hodnotil ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu a správního uvážení využil v mezích konkrétních okolností případu. Soud je oprávněn zkoumat pouze to, zda meze správního uvážení nebyly překročeny a zda nebylo zneužito či provázeno svévolí. K tomu krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 15/2007 – 106, a ze dne 27. 6. 2013, č. j. 1 Afs 1/2013 – 47, a na nález Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07. Při posuzování veřejného zájmu správní orgán I. stupně vzal v úvahu dojezdové vzdálenosti na území okresu a v přilehlých oblastech, přičemž správně preferoval občany před dopravci. Stejně tak logické bylo posuzování zimní údržby a sjízdnosti okolních silnic. Správné podle krajského soudu bylo i zohlednění termínů zprovoznění STK jednotlivými žadateli. Pokud jde o kritérium vlastnictví, lze přisvědčit názoru o větší stabilitě provozu, navíc toto kritérium nebylo rozhodující. Zohledněny byly i preference okolních měst. Z toho všeho krajský soud dovodil, že zvolená kritéria byla logická, rozhodnutí jimi bylo podloženo, a tedy nedošlo k překročení mezí správního uvážení. Ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti krajský soud poukázal na obecnost žaloby, a proto také s odkazem na judikaturu správních soudů posoudil pouze obecně dodržování správního řádu při zjišťování skutkového stavu věci, přičemž neshledal pochybení. Je-li třeba vnímat rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí odvolací jako jeden celek, je akceptovatelné, pokud odvolací rozhodnutí navazuje na argumentaci prvostupňového rozhodnutí. K žalobní námitce kapacity existující při zahájení řízení spojené s výtkou společného rozhodnutí krajský soud uvedl, že jí neporozuměl. Obě správní rozhodnutí pak krajský soud označil za dostatečně odůvodněná a plně přezkoumatelná.

II. Obsah kasační stížnosti

[10] Stěžovatel rozsudek krajského soudu napadá kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel zásadně nesouhlasí s argumentací krajského soudu o zákonnosti spojení řízení a s posouzením rozhodnutí žalovaného jako přezkoumatelného. Žalovaný se nijak nevypořádal s odvolací námitkou, že při postupu podle § 51 odst. 3 správního řádu se neprovádí dokazovaní, a správní orgán I. stupně tak činil. Vysvětlení není obsaženo ani v rozsudku krajského soudu, který namísto toho citoval obsáhlou judikaturu, podle níž není třeba se dopodrobna vypořádávat s každou dílčí námitkou, a poté odůvodnění rozhodnutí neobsahující vypořádání této odvolací námitky akceptoval. K tomu stěžovatel poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 27/2013 a sp. zn. 2 Afs 24/2005, vyjadřující požadavky na nezbytné odůvodnění rozsudku. Nemůže

být dostačující uvedení odlišného názoru žalovaným, pokud není zřejmé, v čem se odvolatel mýlí, zejména uvedl-li ten konkrétní argumenty. Zde poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 67/2008 vyžadující, aby z odůvodnění rozhodnutí vyplýval vztah mezi skutkovými zjištěními a právními úvahami. Pokud to rozhodnutí žalovaného postrádá, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a krajský soud ho proto měl zrušit.

[11] Vadou správního řízení bylo spojení obou žádostí do jednoho řízení. Jednotlivá řízení spolu nesouvisela a netýkala se téhož předmětu řízení. Předmětem každého z těchto řízení bylo posouzení, zda podaná žádost splňuje podmínky pro udělení oprávnění k provozování STK. Stěžovatel vidí své dotčení v tom, že pro posouzení jeho žádosti byly rozhodující důvody uvedené v žádosti pana V, aniž by stěžovatel tyto důvody mohl ovlivnit. Jeho žádost nebyla posuzována samostatně, ač byla podána dříve, a nebylo jí vyhověno jen z důvodu spojení obou řízení. Správní orgán měl posuzovat rozhodné skutečnosti ke dni zahájení řízení, kdy byla v jeho případě podána jediná žádost, která splňovala podmínky, oblast nebyla pokryta, a proto jí mělo být vyhověno.

[12] Nezákonnost při posouzení právní otázky pak stěžovatel spatřuje v nesprávném hodnocení relevantních okolností pro výběr žádosti. Krajský úřad vycházel z dojezdové vzdálenosti, dostupnosti, termínu vybudování STK a z právního titulu k nemovitostem. Krajský úřad při posuzování dojezdové vzdálenosti zvolil náhodně vybraná místa a zvýhodnil občany před dopravci, kteří budou mezi zákazníky STK výrazně převažovat. Stěžovatel k tomu také v průběhu řízení předložil odborný posudek Ing. F. V., Ph.D., který za dostupnější považoval stěžovatelovu STK. Tento posudek nevzali v potaz ani žalovaný, ani krajský soud. Stěžovatel dále nesouhlasí s posouzením dostupnosti obou STK, neboť město Skuteč leží ve vyšší nadmořské výšce a lze tam očekávat horší klimatické podmínky než v okolí Janovic, v jejichž blízkosti se nachází silnice I. třídy č. 17 a č. 37. Pokud by žalovaný a krajský soud posuzovali všechny podstatné parametry, musela by se stěžovatelova STK jevit vhodnější variantou. Upřednostnění nekonkrétního termínu „v průběhu roku 2016“ před termínem „1. 1. 2017“ bylo nelogické, neboť rozdíl mohl také činit pouhý jeden den. Vlastnictví nemovitostí nemělo být bráno v úvahu, ostatně krajský soud uvedl, že toto kritérium není rozhodující.

[13] Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu i vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[14] Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na opakovanost a subjektivnost tvrzení stěžovatele. Žalovaný je názoru, že spojení řízení o obou žádostech bylo v souladu se zákonem, v řízení byly dodrženy všechny předpisy, všechny podklady byly pečlivě zkoumány a skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV.1. Procesní podmínky

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem; kasační stížnost je projednatelná.

IV.2. Důvodnost kasační stížnosti

[16] Důvodnost kasačních námitek pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích § 109 odst. 3, 4 s. ř. s.

[17] Ve věci jde o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly. Stěžovatel je názoru, že splnil podmínky pro udělení oprávnění plynoucí ze zákona a že zamítnutí jeho žádosti bylo důsledkem nesprávného procesního postupu a nesprávného posouzení rozhodných skutečností ze strany správního orgánu i soudu.

[18] Podle § 54 odst. 2 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích stanici technické kontroly může provozovat fyzická nebo právnická osoba, která má k jejímu provozování oprávnění udělené a osvědčení vydané krajským úřadem. Podle odst. 3 téhož ustanovení může krajský úřad udělit žadateli oprávnění jen tehdy, je-li záměr provozovat stanici technické kontroly v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly. Další podmínky pro udělení oprávnění jsou vymezeny v odst. 4 cit. ustanovení.

[19] Přestože stěžovatel výslovně neoznačil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, fakticky jej tvrdí. Konkrétně považuje za krajským soudem nevypořádanou námitku nesprávného užití postupu podle § 51 odst. 3 správního řádu ve správním řízení, nezohlednění odborného posudku k umístění STK v okrese Chrudim a dále namítá nekritické převzetí argumentace žalovaného do rozsudku. Existenci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je třeba vždy zkoumat přednostně, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71). K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je Nejvyšší správní soud dokonce povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Při posuzování nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 7, a další).

[20] Krajský soud v napadeném rozsudku zdůraznil judikaturu upravující nezbytný rozsah vypořádání správního orgánu s odvolacími námitkami a také soudu s žalobními námitkami. Konkrétně citoval zejména z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13, ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126//2013 – 19, ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 – 33, ze dne 6. 4. 2016, č. j. 6 Afs 3/2016 - 45, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 – 86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, a z usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, ze dne 7. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 515/09, a ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11 (v tomto rozsudku odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz, rozhodnutí Ústavního soudu na www.usoud.cz). Citacím krajský soud věnoval cca tři stránky odůvodnění napadeného rozsudku, proto zde postačí shrnout, že z nich plyne, že není vždy třeba podrobného vypořádání námitek, zejména nejsou-li důležité ve vztahu k zaujatému právnímu názoru. Podstatné ovšem je, zda se v daném případě jednalo o námitky, které byly opomenuty a které ve smyslu dané judikatury opomenuty být mohly.

[21] Vzhledem k tomu, že nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu je stěžovatelem spojována s nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného, bude se kasační soud jejich přezkoumatelností zabývat současně podle jednotlivých námitek. Stěžovatel předně označil za nevypořádanou odvolací námitku směřující proti nesprávnému postupu ve správním řízení spočívajícím v užití § 51 odst. 3 správního řádu. Krajský soud tuto námitku označil za neurčitou proto, že žalobce neuvedl, jaké konkrétní dokazování správní orgán měl či neměl provést; zjevně tedy žalobní námitku považoval za výtku nedostatečně zjištěného skutkového stavu, a nikoliv za výtku, že správní orgán podle tohoto ustanovení vůbec postupovat neměl. K tomu pak nejprve opětovně citoval z judikatury, která soud při obecné námitce opravňuje ke stejně obecnému vypořádání (konkrétně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78). Krajský soud dále odkázal na to, že správní orgán naplnil podmínky zjištění skutkového stavu prostého důvodných pochybností plynoucí z § 3 správního řádu, aniž by vycházel pouze z vyjádření účastníků řízení. Postup označil za odpovídající § 52 správního řádu; navíc konstatoval nepodložení žalobcova tvrzení o nemožnosti postupu podle § 51 odst. 3 správního řádu v situaci, kdy při zahájení řízení byla volná kapacita pro provozování STK.

[22] Stěžovatel v žalobě (část IV.) výslovně napadal, že žalovaný uvedl ve svém rozhodnutí, že prvostupňový správní orgán správně postupoval podle § 51 odst. 3 správního řádu, a že tedy ve věci neměl provádět dokazování. Žalovaný se nijak nevypořádal s odvolací námitkou neuplatnění podmínek pro užití tohoto ustanovení. Dále žaloba prezentovala názor, že tento postup není možný v případě, kdy při zahájení řízení kapacita k provozování STK existuje a pokud krajský úřad jedním rozhodnutím oprávnění jednomu žadateli udělí a žádost druhého zamítne. Obě rozhodnutí podle žaloby vznikla v týž okamžik, a proto nebyl ve vztahu k žalobci dán důvod bránící posouzení jeho žádosti. Rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu žaloba označila za nepřezkoumatelné.

[23] Krajskému soudu nelze přisvědčit v názoru, že daná žalobní námitka byla příliš obecná či nepochopitelná. Stěžovatel jednoznačně vyjádřil svůj právní názor, že v řízení o jeho žádosti nemohlo být postupováno podle § 51 odst. 3 správního řádu, protože v době zahájení řízení neexistovala žádná překážka vyhovění žádosti. Stejně tak je jednoznačně žalobou vytknuto, že žalovaný se obdobnou odvolací námitkou vůbec nezabýval a přešel ji konstatováním o řádně zjištěném skutkovém stavu věci.

[24] Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgán I. stupně neprováděl vlastní dokazování, pouze vyhodnotil údaje ze žádostí a doklady předložené žadateli společně s podmínkami pro udělení oprávnění. Takový postup sám o sobě nemusí být chybný, leckdy podklady připojené k žádosti postačí k řádnému zjištění skutkového stavu a jejich hodnocením lze dospět k zákonnému rozhodnutí. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně je ovšem ve výroku II. výslovně uvedeno, že se stěžovatelova žádost *v souladu s ustanovením § 51 odst. 3 správního řádu a na základě* (...) *zamítá*. Správní orgán prvního stupně zde tedy vycházel z užití procesního postupu podle § 51 odst. 3 správního řádu, a to pouze ve vztahu ke stěžovateli, ač vedl společné řízení o dvou žádostech. Proti tomu stěžovatel brojil v části III. svého odvolání a svůj názor na nesprávnost postupu správního orgánu odůvodnil. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí tuto odvolací námitku uvedl, nicméně se k ní nijak nevyjádřil a pouze obecně konstatoval podložení rozhodnutí dostatkem skutkových zjištění. Žalovaný tím porušil § 89 odst. 2 správního řádu ukládající mu povinnost přezkoumat odvolání v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Krajský soud nesprávný postup žalovaného akceptoval a sám se také zabýval pouze otázkou úplnosti skutkových podkladů.

[25] Žalovaný i krajský soud tedy opomněli posoudit námitku směřující vůči postupu správního orgánu I. stupně podle § 51 odst. 3 správního řádu. Pro rozhodnutí kasačního soudu je ovšem důležité, zda toto opomenutí mohlo mít či mělo za následek nezákonné rozhodnutí žalovaného či nezákonný rozsudek soudu. K tomu je třeba posoudit správnost námitky a význam případného pochybení správního orgánu. Posouzení existence kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. se v tomto případě prolíná s kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[26] Podle § 51 odst. 3 správního řádu neprovádí správní orgán dokazování, je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět; správní orgán v tom případě žádost zamítne. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně není vůbec jasné, jak k užití tohoto ustanovení dospěl. Tento postup totiž přichází v úvahu jen tam, kde je zjevné, že žádosti nemůže být vyhověno a jakékoliv dokazování na tom nemůže nic změnit. Při podání žádosti o povolení STK by takovým důvodem mohlo být např. nepředložení předepsaných dokladů o splnění zákonných podmínek či nedostatek volné kapacity při regulovaném pokrytí STK. Žádost stěžovatele ovšem byla řádně doplněna a možnost vyhovění žádosti po jejím podání a před vydáním rozhodnutí existovala. Podmínky pro postup podle § 51 odst. 3 správního řádu nebyly splněny. Podstatné ovšem je, zda správní orgán I. stupně podle tohoto ustanovení fakticky postupoval, či jen formálně pochybil uvedením sporného ustanovení zákona v rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že před rozhodnutím měl k dispozici potřebné podklady ze strany obou žadatelů, je nutno uzavřít, že dokazování před správním orgánem I. stupně bylo v souladu

s požadavky plynoucími z § 3 správního řádu. Uvedení sporného ustanovení v záhlaví výroku II. správního rozhodnutí I. stupně je proto třeba vnímat jako formální chybu bez vlivu na zákonnost rozhodnutí. Proto se také nevypořádání této odvolací námitky žalovaným neprojevilo na zákonnosti jeho rozhodnutí. Ani pochybení krajského soudu při posouzení této žalobní námitky není důvodem ke zrušení napadeného rozsudku, neboť to by vedlo jen k vydání nového rozsudku, v němž by krajský soud, vázán právním názorem kasačním soudem zde vysloveným, tento převzal do dalšího rozsudku, aniž by to mělo vliv na úspěšnost žaloby. Proto v tomto případě Nejvyšší správní soud neshledal naplněným kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[27] Stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí dále spatřuje v tom, že se žalovaný nevypořádal s odborným posudkem Ing. F. V., Ph.D., a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v tom, že takový postup jednak akceptoval, jednak že sám tento posudek nezohlednil. I zde je tedy třeba hodnotit jak postup žalovaného tak i soudu. V řízení před správním orgánem I. stupně tento posudek předložen nebyl, stěžovatel jím doplnil své odvolání. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí předložení odborného posudku konstatoval, ovšem jeho význam vůbec nehodnotil, jen se zmínil, že byl podán až v odvolacím řízení. Tímto postupem porušil § 89 odst. 2 správního řádu. Přitom stěžovatel odborným posudkem zpochybňoval jak úvahu správního orgánu I. stupně, tak i výchozí skutečnosti, na nichž tento správní orgán postavil závěr o preferenci jiné než stěžovatelovy žádosti.

[28] Krajský soud mohl napravit toto pochybení provedením důkazu postupem podle § 52 odst. 1 s. ř. s. a vyhodnocením posudku spolu s ostatními důkazy; to neučinil. Žalobní námitku uvedl v rekapitulaci žaloby, dále v rozsudku k ní však nelze nalézt vůbec žádnou argumentaci. Odborný posudek přitom měl popřít skutečnosti, které vzal správní orgán prvního stupně za podstatné pro posouzení optimálního umístění STK v okrese. Konkrétně zpochybňuje jak vstupní data, z nichž vycházel správní orgán I. stupně, tak i jím použitou metodiku a dospívá k opačnému závěru než správní orgán. Krajský soud v rozsudku předně konstatoval, že výběr umístění STK je věcí správního uvážení, přičemž poukázal na judikaturu omezující soudní přezkum (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 15/2007 – 106, ze dne 27. 6. 2013, č. j. 1 Afs 1/2013 – 47, nález Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07). Za rozhodné označil, že správní orgán I. stupně posuzoval obě žádosti podle shodných kritérií, přičemž hodnotil polohu STK v rámci okresu Chrudim, silniční síť, zimní údržbu a termín vybudování provozovny. Následně všechna tato kritéria sám vyhodnotil s tím, že závěry správního orgánu I. stupně jsou logické a nejsou zatíženy žádnou svévolí. Ve vztahu k rozhodnutí žalovaného pak uvedl, že jeho strohou argumentaci o správnosti rozhodnutí I. stupně je třeba vnímat tak, že obě rozhodnutí tvoří jeden celek a není třeba opakovat to, o čem je v předchozím rozhodnutí řádně pojednáno.

[29] Krajskému soudu lze jistě přisvědčit v názoru na rozsah soudního přezkumu správního uvážení, neboť to je skutečně právem správního orgánu, který na základě provedených důkazů provede úvahu o nejvhodnějším řešení, což zdůvodní tak, aby bylo zřejmé, jaká byla východiska jeho úvahy, že je jeho úvaha podložená a logická a že se nedopustil libovůle. Jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení

ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42 (publ. pod č. 699/2005 Sb. NSS), „*(k)aždé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.*“ Obdobně rozhodl i Ústavní soud nálezem ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08. Dostojí-li správní orgán těmto judikaturně vymezeným pravidlům, není na soudu, aby úvahu správního orgánu nahrazoval úvahou vlastní.

[30] Soudní přezkum tedy nezasahuje přímo do úvahy správního orgánu, pokud splňuje uvedená kriteria. Kromě nich však soud musí hodnotit úplnost a správnost podkladů, které jsou základem dané úvahy. V tomto případě správní orgán I. stupně nejprve podle § 16a prováděcí vyhlášky provedl výpočet rozsahu pokrytí správního obvodu činnostmi STK; proti tomu stěžovatel nebrojí (Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že toto ustanovení je zrušeno vyhláškou č. 228/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018). Přesto, že žalovaný tvrdí, že se mezi žadateli nejednalo o žádnou soutěž, a že ji ani zákon nepředpokládá, fakticky se o takový stav v případě více souběžně posuzovaných žádostí o oprávnění, které může být uděleno pouze jednomu z nich, jedná. Pokud jde o zákonné podmínky, oba žadatelé na výzvu požadované náležitosti žádosti doplnili a jejich pozice tak byla z tohoto hlediska stejná. Správní orgán proto prováděl volbu mezi oběma žádostmi vyhodnocením okolností, které považoval za rozhodné z hlediska veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, podle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, publ. pod č. 327/2005 Sb., veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů, na což obdobně navázal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161, publ. pod č. 2879/2013 Sb. NSS, podle něhož musí být veřejný zájem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být zdůvodněn. V daném případě správní orgán I. stupně odvodil nutnost posuzování souladu s veřejným zájmem od skutečnosti, že oba žadatelé hodlají provozovat veřejnou STK. Proti tomu stěžovatel ničeho nenamítá, a lze připustit, že v daném případě měl být veřejný zájem naplněn optimálním výběrem STK, která by lépe sloužila té části veřejnosti, jíž je určena. Neurčitý pojem „veřejný zájem“ není totožný s pojmem „správní uvážení“.

[31] Nejvyšší správní soud se při respektování práva na správní uvážení dále bude zabývat jednotlivými „vstupy“ této úvahy z hlediska, zda se jedná o podklady správné, úplné a relevantní:
a) poloha STK v okrese Chrudim – správní orgán I. stupně posoudil dojezdové vzdálenosti z různých míst okresu a hraničních oblastí a žalovaný toto obecně akceptoval. Žalovaný se nevypořádal s odvolacími námitkami ani s odborným posudkem předloženým stěžovatelem, který správnost vstupních údajů i použité metody posuzování zpochybňoval. Podklady pro úvahu tedy nebyly úplné.
b) silniční síť a zimní údržba – správní orgán I. stupně zaujal názor o lepší dostupnosti STK ve Skutči porovnáním přístupových komunikací, výhrady stěžovatele uvedené v odvolání žalovaný pominul – tím jsou podklady úvahy neúplné.
c) termín vybudování – správní orgán I. stupně preferoval termín „zahájení v roce 2016“ před termínem stěžovatele „k 1. 1. 2017“. Žalovaný to obecně akceptoval. Nehledě na

možnou blízkost obou termínů je třeba poukázat na nerozhodnost daného kritéria za situace, kdy v oprávnění uděleném panu V. je uvedena lhůta k zahájení provozu 24 měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Tuto lhůtu by zjevně naplnili oba žadatelé, kriterium není relevantní.
d) vlastnictví nemovitosti – toto kritérium spojil správní orgán I. stupně s kritériem termínu vybudování, upřednostnil žadatele, který hodlal provozovat STK ve vlastních nemovitostech; žalovaný toto označil za „určitou právní jistotu". Toto kritérium by mohlo mít význam např. tehdy, pokud by právní vztah žadatele k nemovitostem, na nichž hodlal STK provozovat, nezaručoval možnost výkonu dané činnosti pro svou neurčitost, časovou omezenost či jinou překážku; nic takového však zjištěno nebylo. Za dané situace se jedná o kritérium nepřípustné, protože diskriminační v přístupu k podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny).
e) podpora samosprávných orgánů – k ní přihlédly správní orgány obou stupňů ve prospěch žadatele V. Toto kriterium je nerozhodné, neboť samosprávné orgány fakticky vyjádřily pouze svou podporu vzniku STK v okrese Chrudim; žádný z nich neposuzoval různé možnosti umístění STK. Skutečnost, že žadatel V. opatřil více vyjádření, sama o sobě dostatečným podkladem pro úvahu správního orgánu není.
f) vyloučené kriterium předstihu žádosti stěžovatele – správní orgán I. stupně pořadí žádostí nepovažoval za podstatné, odvolací námitku, že se jedná o důvod vyhovění žádosti, žalovaný ve svém rozhodnutí zcela pominul.

[32] Podklady pro úvahu správního orgánu o nejvhodnějším umístění STK v okrese Chrudim tak stojí na posouzení skutečností, které byly zpochybněny odborným posudkem, nebyly relevantní, či dokonce nesměly být za dané situace relevantní.

[33] Krajský soud předně označil rozhodnutí žalovaného za přezkoumatelné. Při vědomí jeho vad vycházel z judikatury, která respektuje vztah správních rozhodnutí obou stupňů a akceptuje nižší standard odvolacího rozhodnutí tam, kde by jeho odůvodnění bylo pouhým opakováním argumentace správního orgánu I. stupně. To však nelze akceptovat v případě, v němž odvoláním byly vzneseny námitky správním orgánem I. stupně neřešené nebo odůvodněné námitky, proč je určitá argumentace nesprávná. Za předpokladu, že jsou takové námitky pro rozhodnutí ve věci relevantní, a tak tomu v daném případě bylo, je rozhodnutí žalovaného v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, a tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

[34] Krajský soud tedy nesprávně posoudil žalobní námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a toto nezrušil, ač tak učinit měl. Ve vztahu k věcným námitkám pak sám převzal náhled na dostupnost STK bez zhodnocení významu odborného posudku předloženého v odvolacím řízení, a navíc nepřípadně argumentoval logickou předností běžných občanů ve vztahu k STK určeným pro účelová vozidla, aniž jeho názor měl oporu ve zjištění okruhu potencionálních zákazníků. Ač krajský soud označil hledisko vlastnictví za nerozhodné, nijak se vůči němu nevymezil. Nesprávně pak přiznal relevanci termínu zahájení provozu STK a i vyjádřením samosprávných orgánů, v nichž v rozporu s jejich obsahem spatřoval preferenci STK ve Skutči. Vyloučil význam předstihu žádosti s tím, že ze zákona neplyne. V tom mu lze sice přisvědčit, nicméně může být kritériem např. v případě, že jiná rozlišovací kritéria nepřicházejí v úvahu, tj. při shodě všech žádostí

pohledem ostatních kritérií. Krajský soud tedy v tomto případě učinil nesprávné právní závěry o kvalitě a významu kritérií, jimiž správní orgán podpořil svou úvahu. Tím vším naplnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.

[35] Nakonec stěžovatel brojí proti tomu, že krajský soud akceptoval postup správního orgánu I. stupně při spojení řízení o obou žádostech. Žalovaný k tomu konstatoval, že podmínky pro spojení byly splněny z důvodu shodného předmětu řízení při zachování práv obou jeho účastníků. Řízení o obou žádostech bylo spojeno podle § 140 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení správní orgán může i z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků. Podle odst. 6 téhož ustanovení se ve společném řízení vydává společné rozhodnutí. 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. Usnesení o spojení řízení se sice pouze poznamenává do spisu (§ 140 odst. 4 správního řádu), ovšem následně o něm byli oba žadatelé vyrozuměni ve výzvě k vyjádření ze dne 16. 6. 2015. Překážkou spojení řízení by mohlo být např. pokud by některý z žadatelů svou žádost spojil s doklady či údaji o budoucím provozu STK, jimiž by odhalil své obchodní tajemství druhým účastníkem využitelné ve svůj prospěch. Objektivně to vyloučeno není, subjektivně však v daném případě každý z účastníků dokládal pouze povinné podklady, případně doklady, které takový charakter neměly. Ostatně takovou překážku spojení řízení stěžovatel ani nenamítá. Spojení řízení je praktickým postupem, který ovšem nesmí zasahovat do práv účastníků řízení. Tak se v daném případě nestalo. Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že byl poškozen společným posuzováním, v němž důvody uvedené žadatelem V. měly rozhodující vliv na posouzení jeho žádosti. Pokud by důvody uvedené žadatelem V. měly rozhodující vliv na udělení oprávnění jemu, stalo by se tak, i pokud by řízení o žádostech probíhala samostatně. Samotný předstih žádosti není důvodem k jejímu vyhovění, v tom lze krajskému soudu přisvědčit. Jak již bylo výše uvedeno, měla by tato skutečnost význam jen, jednalo-li by se o jediné rozlišovací kritérium. 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. Spojením řízení nedošlo k porušení zákona, krajský soud se s obdobnou žalobní námitkou řádně vypořádal; tato kasační námitka není důvodná.

[36] Stěžovatel uplatnil i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., není však zřejmé, v čem jej spatřuje. Z argumentace kasační stížnosti by bylo možno dovodit, že rozhodnutí považuje za rozporné s obsahem spisu. Konkrétní výhrady však spadají pod kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) či d) s. ř. s., a byly již výše posouzeny. Proto Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že tento kasační důvod není dán.

[37] Jak již Nejvyšší správní soud uzavřel výše v odstavci [34], kasační stížnost je v podstatné míře důvodná a byly naplněny kasační důvody podle 103 odst. 1 písm. a), a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud ovšem shledal i další pochybení v postupu krajského soudu. Společné řízení mělo dva účastníky – stěžovatele a J. V. (§ 140 odst. 6 správního řádu). Žalobou napadené rozhodnutí také směřovalo vůči oběma účastníkům a stěžovatel požadoval jeho zrušení jako celku. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. mohl mít J. V. postavení osoby zúčastněné na řízení a stěžovatel ho také jako účastníka správního řízení v žalobě označil. Přesto není ze spisu krajského soudu patrné, že by krajský soud J. V. vyrozuměl o řízení a vyzval ho k vyjádření, zda v řízení chce uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení. Tím porušil povinnost stanovenou v § 34 odst. 2 s. ř. s. a v důsledku toho mohlo dojít ke značnému zásahu do práv osoby z napadeného rozhodnutí oprávněné. K této vadě kasační soud přihlédl z moci úřední podle § 109 odst. 4 s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

[38] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle téhož ustanovení mu věc vrátil k dalšímu řízení, při němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (odst. 4 téhož ustanovení). Nejvyšší správní soud vážil, zda nemá být současně zrušeno rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) trpící výše popsanými vadami, ovšem s ohledem na neúčast J. V. v soudním řízení takový postup nepovažoval za vhodný.

[39] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. října 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu