

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Daniely Zemanové, soudce Ladislava Derky a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **K. A.**, zast. JUDr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem Sokolovská 22, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábř. Ludvíka Svobody 12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2014, čj. 59/2009-150-STK3/30, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 11. 2016, čj. 22 A 67/2014-51,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Václava Vlka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala u Krajského soudu v Ostravě žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2016, kterým zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu pro Moravskoslezský kraj (dále jen „krajský úřad“) ze dne 29. 3. 2013. Tímto rozhodnutím zamítl žádost žalobkyně ze 4. 11. 2008 o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly pro osobní automobily na ul. Těšínská v Ostravě-Radvanicích na pozemku parc. č. 2135/4 v k. ú. Radvanice.

[2] Žalobkyně se žádostí ze dne 4. 11. 2008 domáhala udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly (STK) pro osobní automobily podle § 15 písm. a) vyhlášky

Ministerstva dopravy a spojů č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen vyhláška o technických prohlídkách). Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2008 krajský úřad žádosti žalobkyně nevyhověl a oprávnění jí neudělil s odůvodněním, že záměr provozovat STK není podle § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb. ve spojení s § 16a vyhlášky o technických prohlídkách v souladu se stanoveným rozsahem a způsobem pokrytí správního obvodu činnostmi STK.

[3] Při posuzování rozsahu pokrytí krajský úřad provedl součet teoretické kapacity provozovaných STK nacházejících se ve správním obvodu Ostrava. Krajský úřad dále pořídil údaje z centrálního registru silničních vozidel ke dni 13. 11. 2008, vypočetl kapacitní potřebu správního obvodu pro osobní automobily a porovnáním těchto kapacit ověřil, zda udělením oprávnění nebude překročena kapacitní potřeba technických prohlídek území okresu nebo území kraje o více než 20 %. Rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 2. 2010, bylo odvolání žalobkyně zamítnuto s odůvodněním, že v daném případě byl důvodem pro neudělení oprávnění k provozování STK přebytek kapacity STK v Moravskoslezském kraji, a tedy že by zřízením další STK na území tohoto kraje bylo porušeno ustanovení § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb. ve spojení s § 16a odst. 1 vyhlášky o technických prohlídkách.

[4] Městský soud v Praze v řízení vedeném pod sp. zn. 11 A 90/2010 vázán právním názorem, který byl obsažen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, čj. 9 As 59/2011-73, zrušil rozsudkem ze dne 12. 4. 2012 rozhodnutí žalovaného z 5. 2. 2010 a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud shledal, že ustanovení § 16a odst. 2 vyhlášky o technických prohlídkách v části, podle které se při výpočtu kapacitní potřeby technických prohlídek zahrnují do kapacit stanic technické kontroly také ty, pro které již bylo uděleno oprávnění, avšak toto nebylo fakticky realizováno, neodpovídá zákonným požadavkům a smyslu regulace v této oblasti, neboť neumožňuje při rozhodování o udělení oprávnění k provozování stanic technické kontroly zohlednit skutečný stav, nýbrž pouze stav administrativní. Městský soud vyslovil názor, že podle § 16a odst. 2 písm. a) vyhlášky o technických prohlídkách je do kapacit stanic technické kontroly nutno započítat všechny STK daného obvodu, kterým bylo vydáno oprávnění k provozování STK a jež tuto činnost fakticky vykonávají.

[5] Žalovaný rozhodnutím z 31. 10. 2012 zrušil rozhodnutí krajského úřadu s tím, že nelze aplikovat tu část ustanovení § 16a odst. 2 vyhlášky o technických prohlídkách, která odráží pouze administrativní stav pokrytí správního obvodu činnostmi STK. Krajský úřad byl zavázán, nechť při posuzování pokrytí správního obvodu vychází ze skutečných potřeb správního obvodu, které lze ověřit pouze srovnáním skutečných kapacit provozovaných STK s přihlédnutím na uvažovanou kapacitu STK žalobkyně k počtu registrovaných vozidel v centrálním registru vozidel popřípadě s přihlédnutím ke skutečnému využití STK v provozu v příslušném správním obvodu. Rozhodnutím z 29. 3. 2012 krajský úřad žádosti žalobkyně opětovně nevyhověl s odůvodněním, že předmětný záměr provozovat STK není podle § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb. ve spojení s § 16a vyhlášky o technických prohlídkách v souladu se stanoveným rozsahem a způsobem pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly. Při posuzování rozsahu pokrytí krajský úřad vycházel ze skutečných kapacit STK ve správním obvodu Ostrava, když výpočet skutečné kapacity STK provedl s využitím bodu 2 přílohy č. 19 vyhlášky o

technických prohlídkách. Krajský úřad učinil závěr, že ve správním obvodu Ostrava je stejně jako v roce 2008 v provozu celkem 6 stanic technické kontroly pro osobní automobily s celkovou skutečnou kapacitou (určenou pro rok 2012) 112.241 technických prohlídek ročně. Jelikož byla kapacitní potřeba technických prohlídek pro osobní automobily k 8. 2. 2013 o 38.277 nižší než skutečná kapacita, nebyl podle krajského úřadu splněn požadavek zákona pro udělení oprávnění k provozování STK, neboť byl rozsah pokrytí správního obvodu překročen.

[6] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 3. 2014 odvolání žalobkyně zamítl. Ztotožnil se s tím, že v daném případě byl důvodem pro neudělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly přebytek kapacity STK ve správním obvodu Ostrava, a že by zřízením další STK v tomto správním obvodu byl porušen § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb. ve spojení s § 16a odst. 1 vyhlášky o technických prohlídkách.

[7] Krajský soud v Ostravě (dále jen krajský soud) rozsudkem ze dne 24. 11. 2016 zrušil rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že shledal důvodnou námitku, v níž žalobkyně poukazovala na rozdílný přístup správních orgánů uplatňovaný vůči žadatelům o udělení oprávnění k provozování STK a stávajícím provozovatelům. Žalobkyně poukazovala na to, že jedná-li se o navýšení kapacity stávajících STK, správní orgány o ní nerozhodují, pouze ji ve smyslu § 58 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb. evidují, což vede ke zvýhodnění již provozovaných stanic oproti novým žadatelům o oprávnění k provozování STK, kteří musejí projít posouzením kapacitních potřeb správního obvodu. Podle § 58 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2014 je stávající provozovatel STK povinen oznámit změny týkající se údajů a dokladů, které jsou stanoveny jako náležitosti žádosti podle § 55 odst. 1 a 2 tohoto zákona, avšak o takovém rozšíření stávající kapacity správní orgány znovu nerozhodují. Zákonem č. 239/2013 Sb. došlo k novelizaci zákona č. 56/2001 Sb., podle které s účinností od 1. 1. 2015 je provozovatel STK povinen před změnou skutečností uvedených v rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování STK podat krajskému úřadu žádost o vydání nového rozhodnutí. Krajský úřad takové žádosti vyhoví, jsou-li splněny podmínky podle § 54 tohoto zákona (tj. záměr stávajícího provozovatele rozšířit kapacitu STK musí být s účinností od 1. 1. 2015 v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu podle § 16a vyhlášky o technických prohlídkách), nicméně pro soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a proto soud nemohl k těmto změnám právní úpravy přihlížet.

[8] Krajský soud odkázal na § 16a vyhlášky o technických prohlídkách, podle kterého nesmí být výsledkem posouzení kapacitních potřeb správního obvodu a kapacit stanic technické kontroly překročení kapacitní potřeby technických prohlídek území okresu, který je součástí správního obvodu příslušného kraje a v němž má být uvažovaná stanice technické kontroly provozována, nebo překročení kapacitní potřeby technických prohlídek území příslušného kraje o více než 20 %. V tomto ustanovení vyhlášky jsou následně uvedeny stavy, při kterých se považuje rozsah pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly za překročený. Krajský soud přisvědčil žalobkyni, že jak je zřejmé z odůvodnění napadeného rozhodnutí, mezi roky 2010 a 2011 došlo

v posuzovaném správním obvodu k rozšíření teoretické kapacity STK 38.34 z 10 000 na celkovou teoretickou kapacitu 20 000, čímž bylo provozovateli uvedené STK ze strany správních orgánů tolerováno rozšíření kapacit bez posouzení stávajícího rozsahu pokrytí příslušného správního obvodu. Správní orgány při posuzování žádosti žalobkyně přihlédly k rozšíření kapacit u STK 38.34, ke kterému došlo mezi roky 2010 a 2011, tj. po podání žádosti žalobkyně, když rozšíření této kapacity nepodléhalo přezkoumání rozsahu pokrytí podle § 16a vyhlášky o technických prohlídkách a ze strany provozovatele STK postačovalo pouhé oznámení tohoto rozšíření, zatímco záměr žalobkyně podléhal přezkoumání rozsahu pokrytí podle § 16a uvedené vyhlášky, v důsledku čehož byla její žádost zamítnuta. Tím správní orgány porušily ústavně zaručený princip rovnosti, k čemuž soud neshledal žádný legitimní důvod. Nerovnost subjektů spočívající v tom, že správní orgány o navýšení kapacity stávajících STK nerozhodují, pouze ji ve smyslu § 58 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb. evidovali, zatímco noví žadatelé o vydání oprávnění k provozování STK musejí projít posouzením kapacitních potřeb správního obvodu, má svůj základ v zákoně č. 56/2001 Sb. Tuto nerovnost lze v případě žádostí nových žadatelů o oprávnění k provozování STK částečně odstranit ústavně konformním výkladem ustanovení § 16a vyhlášky o technických prohlídkách tím, že do výpočtů kapacit stanic technické kontroly nebudou zahrnuty ty kapacity, k jejichž navýšení došlo v důsledku pouhého oznámení stávajícího provozovatele STK o změně údajů, které nepodléhalo povolení správního orgánu a přezkumu, zda je tento záměr se stanoveným rozsahem pokrytí. Při akceptaci způsobu posuzování rozsahu pokrytí správního obvodu činnostmi STK, který aplikovaly správní orgány, mohou provozovatelé stávajících STK postupným zvyšováním svých kapacit v závislosti na počtu registrovaných vozidel vyřadit potenciální zájemce ze vstupu na tento trh. Žalovaný měl proto opětovně posoudit kapacitní potřebu příslušného správního obvodu s kapacitou stanic technické kontroly, do výpočtu kapacity stávajících kontrolních linek stanic technické kontroly nezahrnout navýšenou kapacitu, k níž došlo po podání žádosti žalobkyně na základě oznámení provozovatele.

[9] Krajský soud nezpochybňoval, že na udělení oprávnění k provozování STK nevzniká právní nárok, neboť stát je oprávněn počet provozovaných STK regulovat zejména v závislosti na stávajícím rozsahu pokrytí správního obvodu těmito činnostmi. Na druhou stranu je soud přesvědčen, že pro vstup nového subjektu na trh musí existovat transparentní podmínky a jeho vstup na trh nesmí být pro futuro vyloučen. Správními orgány použitá skutečná kapacita kontrolních linek, sloužící jako výchozí hodnota pro posouzení rozsahu pokrytí správního obvodu činnostmi STK, je však výrazně ovlivněna skutečným počtem kontrolních techniků a zejména provozní dobou stanic, tj. kategoriemi odvislými od rozhodnutí provozovatele stávající STK. Pokud stávající provozovatel STK např. zjistí, že skutečná kapacita kontrolních linek v posuzovaném správním obvodu nedostačuje kapacitní potřebě správního obvodu a novému subjektu by mohlo být uděleno oprávnění k provozování STK, k zamezení vstupu nového subjektu na trh postačuje, pokud některý ze stávajících provozovatelů přiměřeně prodlouží provozní dobu, v důsledku čehož dojde i ke zvýšení celkové skutečné kapacity kontrolních linek. Nutný důsledek nastalé situace, znamenající že vstup nového subjektu na trh může být ovlivněn i pouhými provozními či personálními opatřeními potenciálního konkurenta nového žadatele, však nelze akceptovat, neboť je v rozporu s účelem zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů a ochranou konkurence jako ekonomického jevu. Jestliže by soud umožnil při zkoumání rozsahu pokrytí

správního obvodu vycházet ze skutečných kapacit kontrolních linek, vytvořil by dosavadním provozovatelům STK prostor k tomu, aby svými personálními či provozními opatřeními, která nepodléhala žádnému povolování nebo dozoru ze strany státu, do budoucna vyloučili vstup nového subjektu na trh.

[10] Kromě skutečné kapacity kontrolních linek je v ustanovení § 16a odst. 2 vyhlášky o technických prohlídkách upravena rovněž teoretická kapacita, u níž jsou vstupní parametry co do denního pracovního času, počtu produktivních dnů v roce a techniků na kontrolní lince shodné. Stávající provozovatelé nemohou svými personálními či provozními opatřeními hodnoty teoretické kapacity nijak ovlivnit. Jedná se o vstupní údaje, které jsou závislé na počtu kontrolních stání na lince stanice technické kontroly. Správním orgánům je při výpočtu kapacit stanic technické kontroly umožněno vycházet z teoretické kapacity, když ze skutečné kapacity mají podle doslovného znění vyhlášky vycházet jen v případě, jsou-li známy údaje nezbytné pro její výpočet. Správními orgány použitá metodika výpočtu rozsahu pokrytí správního obvodu činnostmi STK vychází z výpočtu skutečných kapacit kontrolních linek podle ustanovení § 16a odst. 2 vyhlášky o technických prohlídkách, přičemž postup, který stávajícím provozovatelům STK umožňuje pouhými personálními či provozními opatřeními zamezit vstupu nových subjektů na trh, je v rozporu se zásadou ochrany hospodářské soutěže na trhu služeb.

[11] Krajský soud vyhodnotil podle čl. 95 odst. 1 Ústavy, že ustanovení § 16a odst. 2 vyhlášky o technických prohlídkách (zejména část, podle které lze při výpočtu kapacit stanic technické kontroly pro posouzení rozsahu pokrytí správního obvodu příslušnými činnostmi vycházet ze skutečných kapacit stanic technické kontroly, jsou-li známy), je v rozporu se zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, jeho základním smyslem a účelem, a proto se rozhodl v dané části ustanovení § 16a odst. 2 vyhlášky neaplikovat. Žalovaný opětovně posoudí podle skutkového a právního stavu v době vydání nového rozhodnutí způsob a rozsah pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly na základě vyhodnocení kapacitních potřeb správního obvodu a kapacit stanic technické kontroly, při jejichž výpočtu bude vycházet z hodnot, jež nejsou závislé na konkrétním chování stávajících provozovatelů STK, kteří jsou ve vztahu k novým žadatelům o udělení oprávnění v postavení potenciálních konkurentů. Soud dále upozornil, že do výpočtu kapacity stávajících kontrolních linek stanic technické kontroly nelze zahrnout navýšenou kapacitu, k níž došlo po podání žádosti žalobkyně na základě pouhého oznámení dosavadního provozovatele stanice technické kontroly.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[12] Proti rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl rozhodnutí krajského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. Stížnost odůvodnil tím, že zákon č. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže se na daný případ nevztahuje. K posuzování možnosti ovlivnit hospodářskou soutěž je příslušný toliko Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, nikoliv krajský soud. Podle § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb. nebyl v době rozhodování právní nárok na udělení oprávnění k provozování STK, rozhodnutí stěžovatele proto ani nemohlo omezit hospodářskou soutěž.

[13] Krajský soud svým rozsudkem zavazuje stěžovatele k nezákonné manipulaci s podklady pro vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Zákon č. 56/2001 Sb. de facto implementuje mezinárodní dohody, kterými je Česká republika vázána a stát přenesl část kompetencí na osoby, které za stát provádějí kontroly technického stavu silničních vozidel. Cílem regulace kapacit STK je udržení mezinárodního závazného standardu provádění této kontroly. Krajský soud svým rozhodnutím ukládá stěžovateli povinnost opětovně posoudit podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí způsob a rozsah pokrytí správního obvodu STK s tím, že do výpočtu nelze zahrnout navýšenou kapacitu vytvořenou na základě oznámení dosavadního provozovatele STK, která byla navýšena po žádosti žalobkyně. Podle názoru stěžovatele tímto krajský soud nahradil zákonodárce, neboť modifikoval postup stanovený vyhláškou a tento postup zvolený soudem neznal v době rozhodování správních orgánů ani zákon. Stěžovatel nemohl v době svého rozhodnutí přihlížet ke změně zákona provedené zákonem č. 239/2013 Sb. účinné od 1. 1. 2015.

[14] Žalobkyně navrhla kasační stížnosti zamítnout. Ztotožnila se s odůvodněním napadeného rozsudku, pokyn krajského soudu vychází z legitimního výkladu zákona. Stěžovatel i krajský úřad opakovaně působí průtahy, žalobkyně podala svou žádost již dne 4. 11. 2008.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vázán důvody kasační stížnosti (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.) se Nejvyšší správní soud zabýval výlučně právním posouzením kasačních námitek.

[18] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud neztotožnil s právním názorem stěžovatele, že v dané věci není aplikovatelný zákon o ochraně hospodářské soutěže.

[19] Podle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění účinném do 18. 10. 2016 (tj. v době rozhodování žalovaného) „[o]*rgány veřejné správy nesmí podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž.*“

[20] Podle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže v současném znění „[o]*rgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že a) zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů,*

pokračování

b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo c) vyloučí soutěž na relevantním trhu.“ Podle odst. 2 písm. a) v současném znění „[ú]*řad* (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, viz § 3 odst. 1 zákona, poznámka Nejvyššího správního soudu) *nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, která je prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu.*“

[21] Nejvyšší správní soud podotýká, že současné znění § 19 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o hospodářské soutěže, účinné od 19. 10. 2016, není aplikovatelné v této věci – žalovaný rozhodl dne 27. 3. 2014 – avšak i z ustanovení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění účinném do 18. 10. 2016 je zřejmé, že správní orgány nesmí ve své činnosti, tj. ani svými rozhodnutími, narušit hospodářskou soutěž, mj. zvýhodnit skupinu soutěžitelů (v dané věci stávajících provozovatelů STK, kteří podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2014 mohli rozšířit své kapacity pouhým oznámením, aniž by se na ně vztahoval povolovací proces jako na nové žadatele o povolení oprávnění provozovat STK). Tento zákonný příkaz jsou povinny dodržovat, zjevně není správný názor, že se uvedený zákon nevztahuje na správní orgány. Současné znění § 19 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o hospodářské soutěže pouze upřesňuje právní úpravu, nejedná se o nové právní pravidlo, které by měnilo dosavadní „právní terén“.

[22] Podle § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon č. 56/2001 Sb.“) „[o]*právnění může krajský úřad udělit žadateli jen tehdy, je-li záměr provozovat stanici technické kontroly v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly. Na udělení oprávnění nevzniká právní nárok.*“

[23] Nejvyšší správní soud k uvedenému ustanovení uvádí, že z neexistence právního nároku na žalobkyní požadované oprávnění neplyne ničím neohraničená míra správního uvážení. V tomto směru Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, ve kterém rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil: „*Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé 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.*“ Nejvyšší správní soud dodává, že závisí-li vydání rozhodnutí pouze na uvážení správního orgánu, je správní orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně, tj. principem rovnosti, nediskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria správní orgán v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. Při přezkumu správního uvážení soud zkoumá nejen to, zda je správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opakovaně se zdůrazňuje, že v moderním právním státě neomezené správní uvážení neexistuje). Správní soud nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., ale také to, zda řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, neboť i tam, kde meritum věci je svěřeno volnému správnímu uvážení, je třeba chránit procesní práva účastníků.

[24] Okolnost, že v době rozhodnutí žalovaného nebyl podle § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb. právní nárok na udělení oprávnění k provozování STK, neznamená, že by správní orgány mohly porušovat zákon tím, že by vydávaly rozhodnutí, jež by narušovala hospodářskou soutěž.

[25] Jak uvedl krajský soud (a s čím se ztotožnil i stěžovatel), podle § 58 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb. k navýšení kapacity kontrolních linek dosavadního provozovatele STK postačovalo pouhé oznámení, což se změnilo až podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2015.

[26] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při výkladu zákona je vždy nutno respektovat záměr zákonodárce a jak zákon, tak právní řád ve svém celku je třeba vykládat tak, aby odpovídal rozumnému uspořádání věcí. Pokud gramatický výklad právní normy je v rozporu s teleologickým výkladem normy (tj. výkladem sledujícím účel právní úpravy), je třeba dát přednost výkladu dle účelu, který je právní normou sledován.

[27] K otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem se Ústavní soud vyslovil v řadě nálezů, příp. stanovisek (viz stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st-1/96, nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Výchozí tezi v této souvislosti zformuloval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Konstatoval, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 uvedl: „*Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci*.“

[28] Obdobně se vyslovil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, čj. 4 Ads 9/2012-37, podle něhož: „*pro správné posouzení věci je však nutné zohlednit všechny okolnosti případu ve vzájemných souvislostech a aplikovat také ostatní výkladové metody - především výklad teleologický. Ostatně obecně platí, že to zda smysl a účel právní normy je skutečně takový, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace.*“ Užití teleologického výkladu je na místě zejména tehdy, pokud jazykový výklad neposkytuje jednoznačnou odpověď: „*je-li interpretované ustanovení nejasné a je-li současně znám účel, kterého má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z několika jazykově možných výkladových výsledků vybrat právě ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu.*“ (Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 159).

[29] Nejvyšší správní soud konstatuje, že soudy musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Jestliže interpretace právní normy za použití jazykové metody výkladu vede k absurdním

výsledkům, je na místě použít další výkladové metody, jako je metoda výkladu teleologického systematického, logického, či historického, které by přiměřeně korigovaly interpretační výsledky plynoucí ze základního, nikoliv však jediného, výkladu jazykového (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Afs 4/2008-108). V dané věci krajský soud rozhodl i v souladu s jazykovým výkladem zákona, když shledal rozpor se zákonem na ochranu hospodářské soutěže v tom, že žalovaný mechanicky aplikoval § 16a odst. 2 písm. a) vyhlášky o technických prohlídkách („*Způsob výpočtu kapacitní potřeby správního obvodu a teoretické kapacity kontrolních linek stanic technické kontroly je uveden v příloze č. 19. Rozsah pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly je překročen, je-li kapacitní potřeba technických prohlídek příslušného druhu vozidel nižší než součet teoretických nebo, jsou-li známy, skutečných kapacit stanic technické kontroly v příslušném správním obvodu určených podle přílohy č. 19, a to včetně těch, pro které již bylo uděleno oprávnění k provozování stanice technické kontroly.*“), přičemž nevzal v úvahu, že stávající provozovatelé STK mohli do 31. 12. 2014 bez rozhodnutí žalovaného postupným zvyšováním svých kapacit v závislosti na počtu registrovaných vozidel vyřadit potenciální zájemce ze vstupu na trh.

[30] Pokud krajský soud shledal v mechanické aplikaci vyhlášky o technických prohlídkách rozpor s ústavním principem rovnosti (viz Čl. 1 a Čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a se zákonem o ochraně hospodářské soutěže (konkrétně se jednalo o rozpor s § 19a odst. 1), a proto v souladu s Čl. 95 odst. 1 Ústavy část vyhlášky jako podzákonného předpisu neaplikoval, nelze v takovém postupu shledat nedovolené „nahrazení zákonodárce“, nýbrž naopak se jednalo o naplnění povinnosti soudu „poskytovat ochranu právům“ (Čl. 90 Ústavy). Podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud pokynem žalovanému, aby opětovně posoudil „*podle skutkového a právního stavu v době vydání nového rozhodnutí způsob a rozsah pokrytí správního obvodu činnostmi stanic technické kontroly na základě vyhodnocení kapacitních potřeb správního obvodu a kapacit stanic technické kontroly*“ a že „*do výpočtu kapacity stávajících kontrolních linek stanic technické kontroly nelze zahrnout navýšenou kapacitu, k níž došlo po podání žádosti žalobkyně na základě pouhého oznámení dosavadního provozovatele stanice technické kontroly*“ narovnal v mezích zákona co nejvíce férové podmínky hospodářské soutěže ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže s přihlédnutím k podmínkám stanoveným v zákoně č. 56/2001 Sb. a též ve vyhlášce o technických prohlídkách.

[31] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že Ústava upravuje rozsah vázanosti právem pro soudce obecných soudů a zavazuje je v rámci rozhodovacího procesu respektovat zákon a mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Může-li být státní moc uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy), musí být jako jedna ze zásad činnosti soudů stanovena zásada, že soudci jsou při rozhodování vázáni zákonem, tedy obecně závazným právním předpisem vymezené právní síly v hierarchii právních předpisů. Vázanost soudce zákonem znamená jeho povinnost zákon dodržovat, neporušovat ho, neobcházet ho a taktéž procesně postupovat v souladu se zákony.

[32] Právní řád České republiky je vedle mezinárodních smluv a zákonů (včetně zákonů ústavních) tvořen také dalšími právními předpisy, a to právními předpisy podzákonného

charakteru, jimiž jsou nařízení vlády (čl. 78 Ústavy), vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů a vyhlášky orgánů územní samosprávy (čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy). Vázanost soudců při rozhodování těmito podzákonnými právními předpisy Ústava nejenže nestanoví, ale naopak soudcům svěřuje oprávnění posoudit soulad normy nižší právní síly se zákonem nebo mezinárodní smlouvou. Posouzení souladu jiného právního předpisu se zákonem se vztahuje vždy k dané právní věci a nepůsobí *erga omnes* (vůči všem). Dospěje-li soudce při tomto posouzení k závěru, že norma nižší právní síly je v rozporu se zákonem, pak ji nemůže při rozhodování konkrétní věci aplikovat. Soudce nemá právo takovou normu zrušit či předložit návrh k jejímu posouzení Ústavnímu soudu. Tato norma i nadále zůstává platnou a účinnou součástí právního řádu České republiky, pouze v dané věci nebude použita (k tomu shodně srovnej např. *Klíma, K. a kol.; Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 494 - 495).*

[33] Jinak řečeno, je třeba respektovat prioritu zákona před předpisy nižší právní síly, přičemž platí, že pokud tyto právní předpisy nebyly vydány k provedení zákona nebo na jeho základě, pokud překročily meze zákona nebo jejich obsah je v rozporu se zákonem, soud předpisy nižší právní síly nepoužije a aplikuje přímo zákon (k tomu shodně srovnej také např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 9 Aps 5/2009 - 36).

[34] Není naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[35] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., a to ve prospěch úspěšné žalobkyně proti stěžovateli. Zástupce žalobkyně učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým bylo vyjádření ke kasační stížnosti [úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. - advokátního tarifu]. Za to mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], k níž je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; to činí dohromady 3 400 Kč. Zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %, kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů, na částku 4 114 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2018

Daniela Zemanová

pokračování

předsedkyně senátu