



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **M. Z.**, právně zast. JUDr. Jaroslavem Homolkou, advokátem se sídlem Na Dolech 15, Jihlava, proti žalovanému: **Magistrát města Jihlavy, odbor dopravy**, se sídlem Masarykovo nám. 97/1, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2013, č. j. 31 A 69/2012 - 32,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž krajský soud zamítl žalobu stěžovatelky proti nezákonnému zásahu žalovaného.

Stěžovatelka se žalobou ze dne 29. 8. 2012 domáhala vydání rozsudku, kterým by soud určil, že pokyn žalovaného, aby se podrobila přezkoušení z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel ve smyslu ustanovení § 97 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „zákon o silničním provozu“), je nezákonný, a zakázal žalovanému, aby v porušování jejích práv pokračoval.

Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že zásah spočívající v pokynu podrobit se odbornému přezkoušení nebyl v daném případě nezákonný, jak bylo tvrzeno v žalobě, ale naopak byl učiněn v souladu s ustanovením § 97 odst. 3 zákona o silničním provozu. Krajský soud uvedl, že samotná výzva k podrobení se odbornému přezkoušení ze dne 13. 8. 2012, nehledě na to, že jde zároveň o usnesení o zahájení správního řízení o odnětí řidičského oprávnění, kterou stěžovatelka zpochybňovala, má všechny požadované náležitosti.

Je z ní zřejmé, v čem je spatřována skutečnost důvodně nasvědčující tomu, že držitel řídicího oprávnění pozbyl částečně nebo zcela odbornou způsobilost, i další esenciální náležitosti (např. kdy a kde přezkoušení proběhne). Krajský soud sice uznal, že namísto pouhého odkazu na oznámení Policie České republiky, č. j. KRPJ-5885-1504/TČ-2009-160081, mohl žalovaný do posuzovaného oznámení přímo uvést, že řízení zahajuje z toho důvodu, že vyšlo najevo, že zkouška z odborné způsobilosti byla provedena v rozporu se zákonem o silničním provozu. Žalovaný však zmíněnou výzvu takto upřesnil až dne 17. 9. 2012, tedy cca o měsíc později, ve sdělení č. j. MMJ/OD/16005/2012-6, a to až v návaznosti na podání stěžovatelky ze dne 29. 8. 2012. Uvedené však nic nemění na závěru o zákonnosti postupu žalovaného.

Proti shora označenému rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka u zdejšího soudu včasnou kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nesprávné právní posouzení věci spatřuje stěžovatelka v tom, že obvinění, že podváděla u testů, je zcela nedůvodné, neboť tato skutečnost nebyla ničím prokázána ani v tomto ani v jiném řízení. Stěžovatelka má tudíž za to, že nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení o odnětí řídicího oprávnění a v rámci tohoto řízení přezkoušení stěžovatelky z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel. Dále stěžovatelka nesouhlasí s hodnocením postupu žalovaného krajským soudem, jenž uvedl, že žalovaný správně vyhodnotil podnět od Policie ČR ze dne 26. 4. 2012 jako důvodný a řízení bezodkladně zahájil, když orgány činnými v trestním řízení bylo zjištěno, že došlo v souvislosti se zkouškou odborné způsobilosti i k porušení trestního zákona. Stěžovatelka naopak namítá, že žalovaný jednal bez relevantního právního důvodu a svým jednáním tak provedl nezákonný zásah do jejich práv.

Stěžovatelka rovněž namítá, že ani upřesnění výzvy žalovaným dne 17. 9. 2012, dostatečně neodůvodňuje zahájení řízení, které zasahuje do jejich práv nezákonným způsobem. Dle stěžovatelky měl žalovaný vydat usnesení namísto výzvy k podrobení se odbornému přezkoušení, a tuto skutečnost podporuje rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 22. 1. 2013, který v odůvodnění uvedl, že pro aplikaci § 97 silničního zákona, tj. přezkoušení odborné způsobilosti, je nutné řádné nařízení odborné způsobilosti učinit formou usnesení se všemi předepsanými náležitostmi. Dovození soudem, že výzva je zároveň usnesením o zahájení správního řízení o odnětí řídicího oprávnění, je dle stěžovatelky právně neúčinné. Stěžovatelka má současně za to, že žalovaný neměl k dispozici natolik závažné a konkrétní skutečnosti, které by odůvodňovaly zahájit řízení, když samotný podnět Policie ČR nemůže jako dostatečný podklad sloužit.

Stěžovatelka dále považuje za nadbytečný argument krajského soudu, že byla trestně stíhána pro přečin křivé výpovědi a nepravdivého znaleckého posudku dle ust. § 346 odst. 2 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., přičemž trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno. Domněnku soudu, že podmíněné zastavení lze aplikovat jen při splnění zákonem stanovených podmínek, nepovažuje stěžovatelka za relevantní a nelze z ní dovozovat její vinu.

Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že zásah spočívající v pokynu podrobit se odbornému přezkoušení nebyl nezákonný a byl učiněn v souladu s ust. § 97 odst. 3 zákona o silničním provozu. Dle stěžovatelky neměl žalovaný dostatek relevantních podkladů, aby byl oprávněn vydat zmíněný pokyn, přičemž není ani jasné, které konkrétní ustanovení zákona č. 247/2000 Sb. bylo stěžovatelkou porušeno.

Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka ve své kasační stížnosti uplatnila. Neshledal přitom v dosavadním řízení vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle ustanovení § 82 s. ř. s. bránit každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

Pod pojem zásahu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 82 s. ř. s. lze podřadit velké množství faktických činností správních orgánů, k nimž jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být na úrovni jednoduchého práva výslovně stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednáání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem je subsidiární formou soudní ochrany ve správním soudnictví (§ 85 s. ř. s.). Jedná se tak o sběrnou kategorii zajišťující ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob jen v těch případech, kdy jiná obrana nepřichází v úvahu.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65 (publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS, rozhodnutí zdejšího soudu jsou rovněž dostupná na internetové adrese www.nssoud.cz), uvedl, že „ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brožít opakovaní „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ (Šestá podmínka byla v důsledku novelizace soudního řádu správního provedené s účinností od 1. 1. 2012 vypuštěna.)

Kasační soud po posouzení předložené věci neshledal žádný důvod odchýlit se od názoru krajského soudu vysloveného v napadeném rozsudku, když dospěl k závěru, že v projednávané věci nebyla pro konstatování nezákonnosti zásahu splněna hned druhá z výše uvedených podmínek, tj. nejednalo se o zásah, jenž by byl nezákonný. Jakkoliv totiž zákonodárce počínaje 1. 1. 2012 rozšířil podmínky přípustnosti zásahové žaloby (§ 85 věta za středníkem s. ř. s.), předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah vůbec jednat.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že dne 27. 4. 2012 zaslala Policie České republiky žalovanému podnět k zahájení správního řízení, č. j. KRPJ-5885-1504/TČ-2009-160081, neboť bylo zjištěno, že při zkouškách odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla pro získání řídičského oprávnění, prováděných zkušební komisí T. B. došlo u stěžovatelky (i dalších osob) k porušení zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „zákon o odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel“). Dle podnětu za stěžovatelku vyplnil test učitel autoškoly a komisař nebyl testu vůbec přítomen.

Na základě výše uvedeného podnětu zaslal žalovaný dne 14. 8. 2012 stěžovatelce oznámení o zahájení správního řízení o odnětí řidičského oprávnění a nařízení přezkoušení z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel ze dne 13. 8. 2012, č. j. MMJ/OD/16005/2012-2, kterým žalobkyni oznámil, že z moci úřední zahájil správní řízení o odnětí řidičského oprávnění ve smyslu ustanovení § 94 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu a nařídil přezkoušení z odborné způsobilosti ve smyslu ustanovení § 97 odst. 3 zákona o silničním provozu.

Pokud krajský soud konstatoval, že v daném případě existoval zákonný rámec k tomu, aby se stěžovatelka podrobila přezkoušení z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, nelze v jeho zhodnocení shledat nesprávné posouzení právní otázky.

Podle ustanovení § 94 odst. 1 zákona o silničním provozu příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností odejme řidičské oprávnění, pokud jeho držitel pozbyl zcela zdravotní způsobilost nebo pozbyl zcela odbornou způsobilost, nebo nespĺňoval při udělení řidičského oprávnění podmínky uvedené v ustanovení § 82 téhož zákona.

Jak uvedl krajský soud, zákon o silničním provozu v ustanovení § 94 stanovuje případy, kdy je příslušný správní úřad (v daném případě žalovaný) z moci úřední povinen rozhodnout o odnětí řidičského oprávnění. Jedná se o situace, kdy držitel řidičského oprávnění pozbyl zcela zdravotní nebo odbornou způsobilost k řízení motorového vozidla nebo pokud nespĺňoval při udělení řidičského oprávnění podmínky uvedené v ustanovení § 82 zákona o silničním provozu, přičemž ustanovení § 82 zákona o silničním provozu taxativním způsobem vymezuje jednak všechny podmínky pro udělení řidičského oprávnění a dále ty podmínky, které musí držitel řidičského oprávnění splňovat po celou dobu trvání platnosti řidičského oprávnění.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že výše zmíněný zákon neobsahuje žádnou úpravu ohledně způsobu, jakým správní orgán zjistí ztrátu způsobilosti držitele řidičského oprávnění nebo nespĺnění podmínek v čase rozhodování o udělení řidičského oprávnění. Zahájení řízení ve smyslu ustanovení § 94 zákona o silničním provozu není podmíněno žádným úkonem, např. žádostí osoby, o jejíž odborné způsobilosti se bude rozhodovat a jedinou podmínku, která musí být splněna, upravuje ust. § 97 odst. 3 zákona o silničním provozu, tj. musí vyjít najevo skutečnosti důvodně nasvědčující tomu, že držitel řidičského oprávnění pozbyl částečně nebo zcela odbornou způsobilost.

Správní orgán měl, dle názoru zdejšího soudu zcela správně za to, že existovaly skutečnosti důvodně nasvědčující tomu, že stěžovatelka jako držitelka řidičského oprávnění pozbyla odbornou způsobilost, resp. nikdy ji řádně nenabyla, a to právě na základě podnětu Policie České republiky. Jak vyplývá z jeho obsahu, bylo orgány činnými v trestním řízení zjištěno, že v průběhu zkoušky došlo k porušení zákona č. 247/2000 Sb. upravujícího zkoušky odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, neboť test za stěžovatelku zčásti vyplnil učitel autoškoly, komisař v době provádění zkoušky nebyl přítomen, přičemž zkušebním komisařem bylo stěžovatelce potvrzeno splnění podmínek odborné způsobilosti v rozporu s uvedeným zákonem. V daném případě lze přisvědčit krajskému soudu v tom, že žalovaný byl v roli ochránce veřejného zájmu na bezpečnosti silničního provozu, neboť je ve veřejném zájmu, aby osoby, které nespĺňují podmínky pro držení řidičského oprávnění, neohrožovaly svojí neznalostí pravidel silničního provozu a svou jízdou ostatní účastníky silničního provozu. Žalovaný se tedy zcela správně zabýval podnětem od Policie České republiky ze dne 26. 4. 2012, č. j. KRPJ-5885-1504/TČ-2009-160081, a na základě jeho obsahu také oprávněně dospěl k názoru, že v daném případě byly splněny podmínky pro zahájení řízení. Nejvyšší správní soud, ve shodě s názorem krajského soudu, považuje za nikoliv nepodstatnou okolnost, že stěžovatelka byla trestně stíhána pro přečin krivé výpovědi a nepravdivého znaleckého posudku podle ustanovení § 346 odst. 2 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s krivou výpovědí o tom, že zkoušku odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel vykonala

pokračování

sama bez cizí pomoci a že učitel autoškoly nebyl v průběhu testu ve zkušební místnosti. Takové jednání lze nesporně považovat za skutečnost důvodně nasvědčující tomu, že držitel řidičského oprávnění pozbyl částečně nebo zcela odbornou způsobilost ve smyslu ust. § 97 odst. 3 zákona o silničním provozu. Žalovaný se tedy v daném případě nedopustil nezákonného zásahu, pokud stěžovatelce nařídil, aby se podrobila přezkoušení z odborné způsobilosti. Ačkoliv lze připustit, že namísto pouhého odkazu na oznámení Policie ČR ze dne 26. 4. 2012, mohl žalovaný do nařízení přezkoušení odborné způsobilosti a oznámení o zahájení řízení o odnětí řidičského oprávnění ze dne 13. 8. 2012 uvést, že se zkouška nařizuje z toho důvodu, že původní zkouška z odborné způsobilosti byla provedena v rozporu se zákonem o silničním provozu, žalovaný však předmětnou výzvu dne 17. 9. 2012 o tyto podstatné skutečnosti upřesnil, a tím zhojil nedostatky předchozího odůvodnění.

Na uvedeném závěru nemůže nic měnit ani skutečnost, že tak správní orgán učinil zřejmě nesprávnou formou, tj. neučinil tak usnesením nýbrž toliko oznámením ze dne 13. 8. 2012, jak namítá stěžovatelka. Nejvyšší správní soud k tomu pro objasnění věci však považuje uvést následující: ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka na pokyn ze dne 13. 8. 2012 (oznámení – viz výše, upřesněno dne 17. 9. 2012) nereagovala a k přezkoušení odborné způsobilosti se nedostavila. Z uvedeného důvodu vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 12. 11. 2012, kterým stěžovatelce uložil povinnost odevzdat řidičský průkaz do pěti pracovních dnů ode dne právní moci. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka odvolala. Předmětné rozhodnutí bylo Krajským úřadem Vysočina, jakožto odvolacím orgánem zrušeno a vráceno žalovanému k novému projednání. V tomto rozhodnutí odvolací orgán uvedl, že žalovaný postupoval správně, když po obdržení podnětu od Policie zahájil řízení o odnětí řidičského oprávnění, avšak měl tak učinit právě formou usnesení dle správního řádu. Žalovaný, vázán právním názorem odvolacího orgánu, tedy dne 6. 2. 2013 vydal usnesení, kterým nařídil, aby se stěžovatelka podrobila přezkoušení odborné způsobilosti, přičemž usnesení bylo odvolacím orgánem dne 20. 3. 2013 potvrzeno. Pokud se tedy jedná o výše uvedenou námitku stěžovatelky stran nesprávné formy zahájení řízení, není forma resp. její nedostatek při zahájení řízení pro posouzení zásahu žalovaného relevantní. Stejně pro posouzení legality zásahu žalovaného bylo pro krajský soud zhodnocení konkrétního obsahu „pokynu“ a posouzení jeho zákonnosti, tj. zda bylo v kompetenci žalovaného správního orgánu vůbec takové řízení se stěžovatelkou zahájit a vést, v čem jsou spatřovány skutečnosti důvodně nasvědčující tomu, že držitel řidičského oprávnění pozbyl odbornou způsobilost a další pro věc podstatné okolnosti. Krajský soud však nebyl v řízení o ochraně před nezákonným zásahem dle ust. § 82 a násl. s. ř. s. oprávněn přezkoumávat samotné zahájení správního řízení a podrobit přezkumu dostatek formy všech jednotlivých písemností, jejich náležitostí, zda byl v oznámení o zahájení správního řízení dostatečným způsobem vymezen předmět správního řízení apod. Přezkum samotného zahájení správního řízení o odnětí řidičského oprávnění, jakož i dalších úkonů v jeho rámci provedených, by připadal v úvahu až v řízení o žalobě proti konečnému pravomocnému rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění, a to správní žalobou dle ust. § 65 s. ř. s., nikoliv tedy v rámci tzv. zásahové žaloby. Uvedené platí i pro námitku, že stěžovatelce není jasné, které konkrétní ustanovení zákona č. 247/2000 Sb., bylo stěžovatelkou porušeno, neboť i v tomto případě jde o právní otázku, která je mimo rámec řízení o nezákonném zásahu. Z výše uvedených skutečností naopak krajský soud po provedeném právním posouzení oprávněně dospěl k závěru, že předmětný pokyn nevybočuje ze zákonného rámce, a proto není nezákonný. V uvedeném postupu zdejší soud neshledává žádnou vadu a krajský soud plně respektoval prioritu zkoumání skutečného obsahu zmíněného pokynu, jak vyžaduje právní úprava tohoto řízení obsažená v ust. § 82 a násl. s. ř. s.

Konečně lze jako nedůvodnou označit stěžovatelčinu polemiku ohledně konstatování krajského soudu, že trestní stíhání stěžovatelky bylo podmíněně zastaveno, když tuto skutečnost lze aplikovat jen při splnění zákonem stanovených podmínek a podle stěžovatelky z této domněnky dovozoval krajský soud její vinu. Tak tomu ovšem nebylo. Krajský soud

se v napadeném rozhodnutí vyjadřoval k námitce stěžovatelky, že po čtvrt roce si již nebyla vědoma žádných skutečností, proč s ní bylo řízení o odnětí řidičského oprávnění zahájeno. Krajský soud konstatoval, že trestní stíhání bylo usnesením Okresního soudu v Jihlavě ze dne 30. 5. 2012, č. j. 10 T 86/2012 - 67, dle ustanovení § 307 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, podmíněně zastaveno, přičemž tento institut lze aplikovat tehdy, jestliže se obviněný k činu doznal, nahradil škodu, pokud byla činem způsobena, vydal bezdůvodné obohacení činem získané. Na základě těchto skutečností pak krajský soud oprávněně konstatoval, že se mu tvrzení stěžovatelky o ztrátě paměti jeví jako velmi nedůvěryhodné.

Zdejší soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že zásah spočívající v pokynu podrobit se odbornému přezkoušení nebyl v daném případě nezákonný a byl naopak učiněn v souladu se zákonem a rozhodnutí krajského soudu považuje za správné, přesvědčivé a nenalezl žádný důvod, který by mohl vést k jeho případnému zrušení

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 6. srpna 2013

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu