



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **F. P.**, zast. Mgr. Martinem Kornelem, Ph.D., advokátem se sídlem Zámecká 488/20, Ostrava, proti žalovanému: **Městský úřad Luhačovice**, se sídlem nám. 28. října 543, Luhačovice, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 7. 2020, č. j. 29 A 6/2020 - 152,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 7. 2020, č. j. 29 A 6/2020 – 152, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného.

[2] Stěžovatel brojí proti hodnocení zkoušky z praktické jízdy v rámci zkoušky z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel podle § 32 a násl. zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o odborné způsobilosti“), ze dne 20. 11. 2019, kterým byl ohodnocen stupněm „neprospěl“. Má za to, že žalovaný vydal hodnocení v rozporu se zákonem a svévolně, bez jakéhokoliv odůvodnění, ačkoliv se žádného pochybení, kterým by takové hodnocení bylo opodstatněno, nedopustil. Obdobné tvrzení předkládá i ve vztahu k praktické jízdě vykonané dne 11. 11. 2019.

I. Vymezení věci

[3] Stěžovatel nejdříve podal žalobu dle § 82 a násl. s. ř. s. s cílem domáhat se ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného. Z hlediska aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu dospěl krajský soud k závěru, že tento žalobní typ je ve vztahu k dané skutkové situaci nesprávný, a poskytl stěžovateli lhůtu k modifikaci žalobního typu na žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného dle § 79 a násl. s. ř. s. Po úpravě žalobního typu se stěžovatel domáhal toho, aby krajský soud žalovanému uložil povinnost do 7 dnů od právní moci rozsudku vydat stěžovateli osvědčení o tom, že je odborně způsobilý k řízení motorových vozidel.

[4] Krajský soud za podstatu sporu označil snahu stěžovatele docílit změny stávajícího (pro něj nežádoucího) stavu spočívajícího v nevydání řidičského průkazu, který dle § 104 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu“), osvědčuje udělení řidičského oprávnění v určité kategorii dané osobě.

[5] Hodnocení zkoušky z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel je podkladem pro získání řidičského oprávnění dle § 82 zákona o silničním provozu, jedná se tedy o úkon, jenž je schopen bezprostředně zasáhnout do poměrů stěžovatele. Hodnocení stěžovatele stupněm „neprospěl“ mu brání v získání nároku na udělení řidičského oprávnění. Tento úkon žalovaného však dle krajského soudu nemůže být rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť neobsahuje formální znaky rozhodnutí. Ačkoli jsou zákonem o odborné způsobilosti a příslušnou vyhláškou upraveny náležitosti záznamu z praktické jízdy o průběhu zkoušky, který pořizuje zkušební komisař (§ 42 zákona o odborné způsobilosti), rozhodování o tom, zda žadatel o řidičské oprávnění v této části zkoušky prospěl či neprospěl, není nijak upraveno. Záznam z praktické jízdy nepředstavuje formální akt rozhodování. Toto rozhodnutí nemá zákonem formalizovanou podobu pro vydání, neexistuje zákonem předepsaná procedura předcházející tomuto rozhodnutí, ani zákon neobsahuje předepsanou formu oznamování rozhodnutí účastníkům řízení. Zákon neobsahuje žádnou formu pro rozhodování ani formalizované řízení ve vztahu k odborné zkoušce či možnosti domáhat se přezkumu jejího výsledku.

[6] Vydání řidičského průkazu není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., nýbrž aktem jiné povahy, který spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 s. ř. s., neboť se jedná o osvědčení. V takových případech není možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Soud se proto již v rámci nečinnostní žaloby zabývá obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí, zda má být osvědčení vydáno a případně též jaký obsah musí nebo nesmí dotýčný akt mít (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[7] Klíčovým rozlišovacím kritériem mezi zásahem a osvědčením je to, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, anebo zda jde o úkon ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací povahy, tj. úkon zůstávající v rovině skutkové bez normativní povahy. Účelem nečinnostní žaloby je, aby soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, pokud takovou povinnost dle § 79 s. ř. s. správní orgán má. V řízení o zásahové žalobě podle § 82 s. ř. s. by bylo posuzováno, zda se jedná o nezákonný zásah formou nezákonné nečinnosti spočívající v jiném nekonání než nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení (zde řidičského průkazu), proto na nyní projednávanou věc nedopadá.

[8] Při posouzení klíčové otázky, tj. zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání osvědčení (řidičského průkazu) stěžovateli, a tedy zda se žalovaný nedopustil nezákonné nečinnosti spočívající v nevydání tohoto osvědčení, ačkoli k tomu byly splněny všechny zákonné předpoklady, dospěl soud k závěru, že k žádné nezákonné nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení (řidičského průkazu či oprávnění) nedošlo, neboť stěžovatel nesplnil všechny zákonné předpoklady pro jeho vydání.

[9] Právní úprava nedává žalovanému pravomoc konat tak, jak stěžovatel vyžaduje, tj. opravit nebo změnit zápis zkušební komisaře a udělit stupeň hodnocení „prospěl“, neboť k hodnocení průběhu zkoušek jsou oprávněni pouze zkušební komisaři, kteří jsou při výkonu této odborné činnosti zcela samostatní. Výkon státní správy ve vztahu ke zkouškám z odborné způsobilosti

pokračování

totiž dle právní úpravy spočívá primárně v tom, že žalovaný zejména vede evidenci žadatelů o řídičská oprávnění zařazených do výuky a výcviku, zajistí pro žadatele osobu zkušební komisaře, umožní žadateli provedení zkoušek z předpisů o provozu na pozemních komunikacích a zdravotnické přípravy a zkoušek z praktické jízdy, vede evidenci o výsledcích zkoušek a potvrdí žadateli doklady, kterými později prokazuje splnění předpokladů k udělení řídičského oprávnění (vydání řídičského průkazu jako osvědčení dle § 79 s. ř. s.).

[10] Kladné hodnocení zkoušky z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel je podkladem pro získání řídičského oprávnění dle § 82 odst. 1 zákona o silničním provozu. Nepředložení tohoto dokladu, coby jedné z podmínek pro vyhovění žádosti o udělení řídičského oprávnění dle § 92 odst. 4 písm. c) cit. zákona, bylo důvodem k zastavení řízení o stěžovatelově žádosti ze dne 4. 5. 2020.

[11] Krajský soud následně věcně přezkoumal jednotlivé záznamy o zkoušce a důvody, které vedly zkušební komisaře k udělení hodnocení „neprospěl“. Zpochybnění stěžovatele považoval za neopodstatněná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Stěžovatel brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností dle 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[13] Opakovaně prokázal odbornou způsobilost, zkušební komisař se dopustil nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení o splnění podmínek odborné způsobilosti k získání řídičského oprávnění, na což vícekrát upozornil žalovaného, který je zaměstnavatelem zkušební komisaře, zajišťuje zkoušky a je odpovědný za jejich zákonný průběh. Součástí stížnosti je obsáhlá argumentace včetně důkazů, kterými dokládá, že prokázal odbornou způsobilost k řízení motorového vozidla během praktických jízd.

[14] Je nesporné, že hodnocení stupněm „neprospěl“ brání stěžovateli v získání nároku na udělení řídičského oprávnění. Zápis zkušební komisaře nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. a neprobíhá o něm žádné řízení, ve kterém by se mohla uplatnit klasická práva účastníka řízení. Zákon o odborné způsobilosti nepředepisuje formalizovanou podobu záznamu o zkoušce, stejně tak není upraveno oznamování výsledku zkoušky a jeho zápis, nejsou proto splněny ani podmínky dle § 71 a § 72 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jde o úkon dle části IV. správního řádu. Jedná se o podklad osvědčující odbornou způsobilost žadatele o řídičské oprávnění (dokument potvrzující skutečnosti v něm uvedené). Pravomoc k nápravě je žalovanému dána, měl zvolit postup dle § 156 správního řádu. Neučinil tak, proto se dopustil nečinnosti.

[15] Nevydáním hodnocení se stupněm „prospěl“ se žalovaný dopustil nečinnosti, která trvá ode dne 11. 11. 2019. Žalovaný měl povinnost napravit nečinnost zkušební komisaře. Z těchto důvodů navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[16] Ve vyjádření žalovaný uvedl, že stěžovatel nevyužil své právo absolvovat opravnou zkoušku u stejné nebo odlišné autoškoly, pro kterou vykonává zkoušky jiný zkušební komisař, ačkoli byl o této možnosti opakovaně poučen a byl si jí i vědom. Soudní přezkum není jediným řešením dané situace. Upozorňuje na rozpory v tvrzeních stěžovatele, které si vzájemně odporují. Detailně rekapituluje jednotlivé důkazní prostředky předložené krajskému soudu a nesouhlasí se subjektivním tvrzením stěžovatele o úspěšném absolvování praktické zkoušky, kterou považuje

za neprokázanou. Skutkový stav zjištěný krajským soudem považuje za správný a souhlasí s odůvodněním rozsudku. Rozporuje nově vznesenou námitku stěžovatele týkající se délky trvání zkoušky, přičemž poukazuje na § 109 odst. 5 s. ř. s. Setrvává na stanovisku, že právní úprava mu nedává pravomoc hodnotit praktickou jízdu budoucího žadatele o řidičské oprávnění. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, neboť až po přezkoumání těchto podmínek se kasační soud může zabývat vlastní hmotně právní argumentací uplatněnou v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] NSS je soudem přezkumným, který je při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, nejedná-li se o takové vady, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Samotný přezkum je však možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí krajského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tj. jedná se o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti.

[19] Žalobou ze dne 17. 1. 2020 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného stěžovatel brojil proti hodnocení výsledku zkoušky z praktické jízdy a zápisu tohoto výsledku do žádosti o přijetí k výuce a výcviku a do protokolu o zkouškách. Detailně v ní vymezil splnění jednotlivých judikaturou NSS stanovených podmínek důvodnosti zásahové žaloby. Ve dvou petitech, kterými žalobu zakončuje, se konkrétně domáhá: 1) *žalovanému se zakazuje, aby pokračoval v porušování práv žalobce spočívajícím v nezákonném hodnocení zkoušky z praktické jízdy konané dne 20. 11. 2019 coby součást zkoušky z odborné způsobilosti řízení motorových vozidel, kterou zkušební komisař žalovaného obhodnotil stupněm „neprospěl“ a tento stupeň zapsal do žádosti žalobce o přijetí k výuce a výcviku a do příslušného protokolu o zkouškách, a aby obnovil stav před tímto nezákonným zásahem tak, že odstraní tento zápis o výsledku zkoušky z praktické jízdy v žádosti žalobce o přijetí k výuce a výcviku a v příslušném protokolu o zkouškách a nabradí jej hodnocením „prospěl“; a současně i toho, aby 2) zásah žalovaného, jehož zkušební komisař obhodnotil zkoušku žalobce z praktické jízdy konanou dne 20. 11. 2019 coby součást zkoušky z odborné způsobilosti řízení motorových vozidel stupněm „neprospěl“ a zapsal tento výsledek zkoušky do žádosti žalobce o přijetí k výuce a výcviku a do příslušného protokolu o zkouškách, byl nezákonný.*

[20] V usnesení ze dne 12. 5. 2020 krajský soud označil „za podstatu sporu snahu stěžovatele docílit změny stávajícího (pro něj nežádoucího) stavu spočívajícího v nevydání řidičského průkazu“. Krajský soud proto stěžovateli poskytl lhůtu jednoho měsíce k úpravě žaloby tak, aby obsahovala náležitosti žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Stěžovatel dne 1. 6. 2020 upravil petit žaloby na znění: *žalovanému se ukládá povinnost do sedmi dnů od právní moci tohoto rozsudku vydat žalobci osvědčení o tom, že žalobce je odborně způsobilý k řízení motorových vozidel.*

[21] Krajský soud v narační části napadeného rozsudku (odst. 1) shrnuje, že stěžovatel brojí proti hodnocení „neprospěl“ své zkoušky z praktické jízdy v rámci zkoušky z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel. Hodnocením zkoušek se věnuje také v odst. 18, ve kterém odůvodňuje, že tento podklad pro získání řidičského oprávnění bezprostředně

pokračování

zasahuje do poměrů stěžovatele, neboť mu brání v získání nároku na udělení řidičského oprávnění. Zároveň vysvětluje, proč tento úkon nemůže být rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s.

[22] V odůvodnění rozsudku (odst. 17) však zároveň určuje jako podstatu sporu snahu stěžovatele docílit změny stávajícího nežádoucího stavu spočívajícího v nevydání řidičského průkazu. V odst. 19 a následujících rozebírá povahu vydání řidičského průkazu, tj. osvědčení jako aktu jiné povahy. Objasňuje, proč je nutné v daném případě aplikovat nečinnostní žalobu, nikoli žalobu proti nezákonnému zásahu (neboť jde o vydání osvědčení, tj. řidičského průkazu). V odst. 24 a 36 uvádí závěr, že se žalovaný žádné nezákonné nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení (řidičského průkazu či oprávnění) nedopustil, neboť stěžovatel nesplnil všechny zákonné podmínky pro jeho vydání.

[23] V odst. 27 dále uvádí, že „stěžovatel má za to, že žalovaný pochybil, pokud mu nevydal kladné hodnocení zkoušky z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, neboť v rozporu se zákonem a zcela svévolně a bez jakéhokoliv odůvodnění byla jeho praktická část zkoušky (praktická jízda) vykonaná dne 20. 11. 2019 hodnocena stupněm „neprospěl“, ačkoliv se stěžovatel nedopustil žádného pochybení“.

[24] Nejvyššímu správnímu soudu nejsou z odůvodnění rozsudku srozumitelné úvahy, kterými byl krajský soud veden při posouzení žaloby. Z obsahu napadeného rozsudku není zřejmé, jakou procesní situaci, v rámci které měl být žalovaný nečinný, vlastně krajský soud posuzoval. Není ani zřejmé, zda za jím označenou nečinnost krajský soud považoval negativní hodnocení zkoušky praktické jízdy, nebo nevydání řidičského průkazu.

[25] Ze spisu vyplývá, že stěžovatel dne 4. 5. 2020 podal žádost o udělení řidičského oprávnění dle § 92 zákona o silničním provozu. Řízení o této žádosti bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno pro nedoložení dokladu o splnění odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel dle § 92 odst. 4 písm. c) zákona o silničním provozu (viz usnesení o zastavení řízení č. 1. 137 soudního spisu).

[26] Stěžovatel ke své žádosti o udělení řidičského oprávnění doklad o splnění odborné způsobilosti nedoložil, protože neuspěl ve zkoušce praktické jízdy, a proto bylo řízení o jeho žádosti zastaveno.

[27] Obsah žaloby včetně petitů nasvědčuje tomu, že stěžovatel brojí právě proti hodnocení „neprospěl“ uvedenému v protokolu o zkouškách a záznamu o zkouškách z odborné způsobilosti, přičemž žádá jejich změnu (opravu) na hodnocení „prospěl“. Ke stejnému závěru lze dospět i po úpravě petitu. Stěžovatel svojí žalobou zcela zjevně nebrojil ani proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání řidičského průkazu, ani proti usnesení o zastavení řízení o jeho žádosti.

[28] V dalším řízení se krajský soud musí před vlastním posouzením žalobních námitek nejprve zabývat povahou listin, proti kterým stěžovatel v žalobě brojí, a posoudit, zda jsou způsobilé samostatného soudního přezkumu, či se lze jejich soudního přezkumu domáhat až v rámci finálního správního aktu (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, § 75). S tím je spojena jak otázka přípustnosti věcného přezkumu podané žaloby, tak otázka vhodnosti zvoleného žalobního typu a potažmo správnosti vydaného usnesení krajského soudu ze dne 12. 5. 2020 (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 11. 2020, č. j. 2 As 116/2017-94; ze dne 18. 9. 2019, č. j. 10 As 276/2018-72; či ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 Ans 3/2013-63, č. 3090/2014 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 7. 2020, č. j. 29 A 6/2020 - 152, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. ledna 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu