



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Langáška a soudců Tomáše Kocourka a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **V. G.**, zastoupen JUDr. Ing. Ondřejem Horázným, advokátem, sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha 3, proti žalovanému: **Magistrát města Frýdek-Místek**, sídlem Radniční 1148, Frýdek-Místek, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2023 č. j. 22 A 56/2022-50

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2023 č. j. 22 A 56/2022-50 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce dne 21. 7. 2022 opakovaně skládal zkoušku z praktické jízdy, která je součástí zkoušky z odborné způsobilosti žadatele o řidičské oprávnění. Zkoušku konal za účelem osvědčení odborné způsobilosti k řízení vozidel skupiny B (osobní automobil). Zkušební komisařka (zaměstnankyně žalovaného) mu však neumožnila tuto zkoušku v plném rozsahu vykonat. Před samotnou jízdou totiž měl žalobce *prokázat znalosti a dovednosti úkonů přípravy vozidla před jízdou*. Žalobce začal kontrolou pneumatik. Komisařka se jej zeptala, jak zkontroluje hloubku vzorku pneumatik. Žalobce odpověděl, že hloubkoměrem. Na doplňující otázku, jak by to učinil bez hloubkoměru, již nedokázal dostatečně odpovědět. Komisařka proto ukončila zkoušku z praktické jízdy s hodnocením „neprospěl“, aniž by s žalobcem přistoupila k samotné jízdě.

[2] Žalobce se zásahovou žalobou domáhal u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) určení, že ukončení zkoušky z praktické jízdy v průběhu její první části bez toho, aby žalobce řídil motorové vozidlo, a její hodnocení stupněm „neprospěl“ bylo nezákonné. Krajský soud žalobě vyhověl.

[3] Krajský soud měl na základě svědecké výpovědi komisařky za prokázané, že k ukončení zkoušky došlo ihned po nedostatečné odpovědi žalobce. Dále krajský soud odkázal na § 43 odst. 1 zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel (dále jen „zákon o získávání odborné způsobilosti“), podle něhož musí zkouška z praktické jízdy trvat v první části nejméně 10 minut a v druhé části nejméně 20 minut. Tím, že komisařka ukončila zkoušku předčasně, bylo zasaženo do jeho veřejného subjektivního práva vykonat zkoušku v plném rozsahu. Dále krajský soud zkoumal, zda byl dán k tomuto zásahu do žalobcových práv zákonný důvod. Důvod okamžitého ukončení zkoušky upravuje § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti. Ustanovení vyžaduje kumulativní naplnění tří podmínek: (i) musí dojít k porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích, (ii) způsobem, který ohrozil nebo mohl ohrozit bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, (iii) a to vážným způsobem. Podle krajského soudu nedošlo k naplnění ani první podmínky. Definici pojmu *pravidla provozu na pozemních komunikacích* zákon o získávání odborné způsobilosti neobsahuje. Pravidla provozu na pozemních komunikacích jsou upravena v § 11 až 60a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Tato ustanovení zákona o silničním provozu obsahují pravidla týkající se způsobu jízdy na pozemních komunikacích. Důvod k okamžitému ukončení zkoušky z praktické jízdy tak zjevně směřuje až k její druhé části. Instruktorka však zkoušku z praktické jízdy ukončila ještě v části první, tedy před započítáním druhé části zkoušky. Takový postup ovšem zákon neumožňuje. Na tom nemůže nic změnit ani tvrzení žalovaného, že se jedná o správní praxi. Taková praxe totiž nemá oporu v právní úpravě.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel má za to, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť je nesrozumitelný. Není z něj totiž zřejmé, jak by měl zkušební komisař při provádění zkoušky postupovat. V případě, že zkoušený neprokáže v první části zkoušky dostatečné znalosti, nemá žádný smysl pokračovat. Smyslem zkoušky z praktické jízdy není poskytnout zkušenému komplexní zpětnou vazbu o jeho znalostech a dovednostech.

[6] Rozsudek krajského soudu je také nezákonný. Krajský soud opřel své rozhodnutí o jazykový výklad první části § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti. Nezohlednil však celý účel právní úpravy zkoušky z praktické jízdy. Bezpečné řízení se nezakládá jen na znalostech pravidel silničního provozu, ale i např. na dovednostech

pokračování

týkajících se ovládní vozidla a jeho způsobilosti k provozu. Pod § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti tak jistě nelze podřadit pouze pravidla zahrnutá v § 11 až 60a zákona o silničním provozu. V takovém případě by nebylo možné ukončit zkoušku např. v situaci, kdy by zkoušený během jízdy držel hovorové zařízení či by požil alkoholický nápoj. Tyto povinnosti (resp. zákazy) jsou totiž na jiném místě zákona o silničním provozu. Stejně tak by nebylo možné ukončit zkoušku v případě nesplnění povinnosti užít k jízdě v provozu na pozemních komunikacích pouze technicky způsobilé vozidlo. Tato povinnost je přitom jednou z podmínek zajištění bezpečného provozu na pozemních komunikacích. Nutně předpokládá elementární znalosti a dovednosti na straně řidiče, kterými žalobce nedisponoval.

[7] Ustanovení § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti navíc nevylučuje možnost komisaře uvážit, zda pokračování zkoušky dává smysl v situaci, kdy zkoušený prokázal již takovou míru neznalosti, že jej nelze hodnotit jinak než „neprospěl“.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel překrucuje výklad § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti. Aplikace tohoto ustanovení přichází v úvahu pouze ve chvíli, kdy je vozidlo v pohybu. Jinak nelze zjistit, zda žadatel řídí bezpečně, či nikoliv. Podle stěžovatelova absurdního výkladu by navíc bylo třeba, aby bylo nejprve zjištěno, zda je zkušební automobil technicky způsobilý. To se však nestalo.

[9] Stěžovatel ověřoval pouze žalobcovu znalost podle § 42 odst. 3 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti, tedy *základní znalosti a dovednosti úkonů přípravy vozidla před jeho použitím*. Tento bod dokonce ani nevyčerpal celý, ale zaměřil se pouze na znalost jednoho podbodu z této skupiny (měření hloubky vzorku pneumatik). Z toho není možné zjistit, zda žalobce prokázal základní znalosti, na jejichž ověření je zaměřena první část zkoušky. Není proto pravdou, že žalobce neprokázal základní znalosti. K tomuto závěru není ani žádný důkaz v záznamu o zkoušce.

[10] Žalobce navíc upozorňuje na právní úpravu zkoušky praktické jízdy pro řidičské oprávnění skupiny AM, A1, A2 a A (motocykly), která je také rozdělena na dvě části s tím, že v tomto případě zákon výslovně stanoví, že bude-li žadatel v první části hodnocen stupněm „neprospěl“, již nesmí pokračovat ve druhé části zkoušky. Tato úprava ovšem u zkoušky pro řidičské oprávnění skupiny B (osobní automobily) chybí. Neprovedení druhé části zkoušky by bylo možné, pouze pokud by se jí zkoušený sám vzdal.

[11] Ke stěžovatelem tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku žalobce podotýká, že není úkolem krajského soudu poučovat zkušební komisaře, jak má postupovat. Podmínky, za kterých lze provádění zkoušky předčasně ukončit, musí být upraveny výslovně zákonem. Závěrem žalobce připomíná, že stěžovatel je orgánem veřejné moci, a vztahuje se tak na něj zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání potřebné k výkonu advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 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.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud úvodem poznamenává, že žalobce napadá to, že mu stěžovatel odepřel vykonat v plném rozsahu zkoušku ověřující způsobilost k řízení motorových vozidel. Proti takovému jednání se lze bránit zásahovou žalobou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2023 č. j. 10 As 243/2021 - 51).

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve vyjádří k námitce, že rozsudek krajského soudu je pro svoji nesrozumitelnost nepřezkoumatelný.

[16] Nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu pro nesrozumitelnost se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 21. srpna 2008 č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 4. prosince 2003 č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 4. prosince 2003 č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS. Vyslovil v nich názor, že rozhodnutí je zatíženo touto vadou, jestliže z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané žaloby posuzována zákonnost napadeného jednání veřejné správy. Dále tomu tak je v případě, že jeho odůvodnění je vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním či nelze-li z jeho výroku zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, popř. je-li výrok vnitřně rozporný. Dále se jedná o případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo byli účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[17] V tomto kontextu jistě nelze hodnotit rozsudek krajského soudu jako nesrozumitelný. Z rozsudku je zřejmé, jak krajský soud rozhodl a jaké důvody jej k tomu vedly. Z kasační stížnosti je přitom zřejmé, že stěžovatel rozsudku krajského soudu dobře rozumí. Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že neuvedl, jak má dále postupovat. Jak ale správně podotkl žalobce, to není úlohou krajského soudu, jenž se zabýval pouze otázkou, zda v žalobě vymezené jednání bylo nezákonným zásahem. Je na stěžovateli, aby uvedl své postupy do souladu s rozhodovací praxí soudů.

[18] Podstatou věci samé je právní otázka, zda může zkušební komisař „předčasně“ ukončit zkoušku z praktické jízdy, má-li za to, že žadatel neprokázal potřebné základní znalosti.

[19] Podle § 42 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti *musí žadatel o řídičské oprávnění při zkoušce z praktické jízdy prokázat znalosti, dovednosti a chování včetně*

pokračování

specifických požadavků pro jednotlivé skupiny vozidel. Zkouška z praktické jízdy je rozdělena do dvou částí. Žadatel o řidičské oprávnění, který při zkoušce neprokáže základní znalosti u každé ze dvou částí, je hodnocen stupněm „neprospěl“. O průběhu zkoušky z praktické jízdy zkušební komisař pořídí písemný záznam. Záznam o zkoušce může být veden i v elektronické podobě.

[20] Podle § 42 odst. 2 zákona o získávání odborné způsobilosti, neprokáže-li žadatel o řidičské oprávnění pro skupinu AM, A1, A2 nebo A základní znalosti v první části zkoušky, je hodnocen stupněm „neprospěl“ a nesmí pokračovat ve druhé části zkoušky. Neprokáže-li žadatel o řidičské oprávnění pro skupinu AM, A1, A2 nebo A základní znalosti ve druhé části zkoušky, je hodnocen stupněm „neprospěl“ a opakovaná zkouška se provede pouze v rozsahu druhé části zkoušky.

[21] Podle § 43 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti zkouška z praktické jízdy musí trvat v první části nejméně 10 minut a v druhé části nejméně 20 minut, pokud má být řidičské oprávnění uděleno pro skupinu AM, A1, A2, A, B1, B, B+E nebo T, a nejméně 35 minut pro ostatní skupiny vozidel.

[22] Podle § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti, dojde-li při zkoušce k takovému porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích, které ohrozilo nebo může ohrozit vážným způsobem bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, anebo k situaci, kdy musel do řízení motorového vozidla zasáhnout učitel, zkouška se okamžitě ukončí a žadatel je hodnocen stupněm „neprospěl“.

[23] Krajský soud vyšel při svých úvahách z toho, že žadateli svědčí veřejné subjektivní právo vykonat zkoušku praktické jízdy v plném rozsahu, tedy aby první část zkoušky trvala nejméně 10 minut a druhá část zkoušky nejméně 20 minut (§ 43 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti). Zkoušku lze ukončit před provedením obou částí v předepsaném minimálním časovém rozsahu (tedy „předčasně“) pouze z důvodu výslovně upraveného v zákoně. Jediný takový důvod je upraven v § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti. Tento důvod však v dané věci naplněn nebyl, a proto krajský soud vyhodnotil „předčasně“ ukončení zkoušky praktické jízdy jako nezákonný zásah do práv žalobce.

[24] Nejvyšší správní soud předně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žadatel má veřejné subjektivní právo, aby první část zkoušky trvala alespoň 10 minut a druhá část zkoušky přinejmenším 20 minut. Nikoliv z každé normy upravující postup při provádění zkoušky z praktické jízdy lze dovodit subjektivní právo žadatele. Žadatel o vykonání zkoušky má právo na to, aby byl v případě naplnění zákonem stanovených podmínek hodnocen stupněm „prospěl“, a tedy aby mu byl vydán řidičský průkaz (při splnění všech dalších podmínek). Stejně tak má bez jakýchkoliv pochybností právo, aby mu byl ze strany zkušební komisaře dán prostor k tomu, aby mohl své znalosti a dovednosti prokázat, čemuž odpovídá obsahově shodná povinnost zkušební komisaře. Bez toho by totiž žadatel nemohl naplnit zákonem stanovené podmínky pro osvědčení své odborné způsobilosti. Smyslem úpravy minimální délky trvání jednotlivých částí zkoušky praktické jízdy však není přiznat žadateli subjektivní právo, nýbrž omezit komisaře při hodnocení

žadatele v tom smyslu, že žadatel před uplynutím stanoveného minimálního času nemůže prokázat osvojení si všech potřebných znalostí a dovedností. Před dovršením tohoto času tedy není zpravidla možné hodnotit žadatele stupněm „uspěl“, byť by doposud podal bezchybný výkon.

[25] S krajským soudem lze naopak souhlasit v tom, že zkouška může být ukončena pouze z důvodu upraveného zákonem. To jistě vyplývá i z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jak uvádí žalobce. Stěžovatel má oproti krajskému soudu za to, že byl naplněn důvod podle § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti. S tím ovšem Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[26] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že výklad § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti provedený krajským soudem je značně zužující. Krajský soud vyšel z toho, že toto ustanovení předpokládá porušení *pravidel provozu na pozemních komunikacích*. Vzhledem k tomu, že tento pojem není v zákoně o získávání odborné způsobilosti definován, vyložil jej tak, že se jedná o porušení pravidel uvedených v části první, hlavně druhé, dílu třetím zákona o silničním provozu, jenž je nadepsán *Pravidla provozu na pozemních komunikacích*.

[27] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že nadpisy jednotlivých ustanovení či jejich uskupení mohou hrát při výkladu právních předpisů určitou roli. Na druhou stranu je třeba uvést, že nadpis určitého úseku právního předpisu není závazným pravidlem pro výklad právních norem v něm obsažených. Jedná se o legislativní techniku, jejímž účelem je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1999 sp. zn. II. ÚS 485/98). V tomto případě navíc krajský soud vyšel z nadpisu dílu jiného zákona, než ve kterém je obsažena vykládaná právní norma. To samo o sobě není vyloučeno, nelze tak však činit zcela automaticky bez zohlednění smyslu a účelu právní normy.

[28] V důvodové zprávě k zákonu č. 478/2001 Sb., který novelizoval zákon o získávání odborné způsobilosti, se uvádí: „z *praktického hlediska nelze požadovat na žadateli dokončení časového limitu, pokud dojde k popsané situaci*“ (viz důvodová zpráva, k bodům 99 až 102, k odst. 3; míněna je situace popsaná v § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti). Z toho nelze smysl ani účel právní normy jednoznačně zjistit. Není zřejmé, co je oním *praktickým hlediskem*. Toto spojení by podle Nejvyššího správního soudu mohlo evokovat situaci, kdy již není možné, aby žadatel u zkoušky uspěl. To ale nedává smysl. Již z prostého jazykového vykladu této právní normy je zřejmé, že nemíří na všechny důvody nesplnění praktické části zkoušky. Z důvodové zprávy se tedy přímo nepodává, proč § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti cílí na tam uvedené situace.

[29] Je proto třeba vyložit objektivní smysl a účel této normy. Tím je bez jakýchkoliv pochyb ochrana bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Pro aplikaci tohoto ustanovení proto musí dojít žadatelovým jednáním alespoň k potenciálnímu vážnému ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Nebylo-li by tomu tak, vykládané ustanovení

pokračování

by jistě tuto podmínku neobsahovalo. Dojde-li k naplnění hypotézy této normy, žadatel již nemá žádnou možnost ve zkoušce pokračovat.

[30] V souladu s účelem normy musí být vykládána i podmínka spočívající v *porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích*. Stěžovatel v tomto směru přiléhavě argumentuje, že podle výkladu krajského soudu by toto ustanovení nedopadlo např. na situaci, kdy by žadatel začal během řízení telefonovat, byť by právě tato situace podle rozumného výkladu musela zjevně vést k aplikaci § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti, a tedy k bezpodmínečnému ukončení zkoušky.

[31] Pojem *pravidla provozu na pozemních komunikacích* je proto třeba vyložit širěji, než jak to učinil krajský soud. Uvedený pojem zahrnuje v zásadě jakékoliv pravidlo chování, které se obecně týká provozování vozidla na pozemní komunikaci. Právě tento široký výklad odpovídá smyslu a účelu daného ustanovení.

[32] To ale nic nemění na závěru, že skutkovou situaci nyní řešeného případu pod toto ustanovení podřadit nelze. Stěžovatel argumentuje, že žalobce nebyl schopen zkontrolovat hloubku vzorku pneumatik, tedy poznat, zda je vozidlo technicky způsobilé. Užití technicky způsobilého vozidla je předpokladem bezpečného provozu na pozemních komunikacích.

[33] Takto extenzivně však toto ustanovení vykládat nelze. Zjevně totiž míří na opravdu závažné situace, ke kterým může v silničním provozu docházet a které alespoň potenciálně mohou mít závažné následky v podobě ohrožení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Byť se jedná o potenciální nebezpečí, z charakteru ustanovení je zjevné, že musí hrozit bezprostředně. To se v tomto případě jistě nestalo.

[34] Zkoušení úkonů podle § 42 odst. 3 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti totiž zjevně nemůže vést k takovému bezprostřednímu ohrožení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Žalobce v tomto kontextu správně poukazuje na to, že pro aplikaci tohoto ustanovení bude zpravidla nutné, aby žadatel vozidlo skutečně řídil. Jedině tak může být ohrožení (být jen potenciální) bezprostřední. Lze tedy učinit závěr, že žalobcovo jednání, pro které byla zkouška z praktické jízdy stěžovatelem ukončena, není možné podřadit pod § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti.

[35] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda zákon neupravuje jiný důvod, pro který by bylo možné ukončit zkoušku z praktické jízdy před uplynutím časových úseků uvedených v § 43 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti.

[36] Krajský soud má za to, že žádné takové ustanovení (alespoň pro řidičské oprávnění skupiny B) neexistuje. V žádném jiném ustanovení totiž není výslovná zmínka o ukončení zkoušky z praktické jízdy. Krajský soud vychází z jazykového a logického výkladu právního předpisu (*a contrario*). Jinými slovy, jelikož zákon výslovně upravuje důvod okamžitého ukončení zkoušky, nelze další důvody dovozovat z těch ustanovení, v nichž není výslovně stanoveno, že důsledkem v nich upravených skutečností je ukončení zkoušky.

Tento výklad má jistě svoji logiku. V tomto případě je ovšem podle Nejvyššího správního soudu nesprávný, neboť nerespektuje smysl a účel samotné zkoušky z praktické jízdy ani smysl a účel § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti.

[37] Druhý v úvahu připadající přístup je ten, že zkoušku je možné ukončit již ve chvíli, kdy je zřejmé, že žadatel bude hodnocen stupněm „neprospěl“. Tento přístup vychází z několika ustanovení, v nichž je stanoveno, že pokud žadatel něco udělá, či naopak neudělá, je hodnocen stupněm „neprospěl“. Právě tento výklad je podle Nejvyššího správního soudu správný, jak dále rozvede.

[38] Stěžovatel opakovaně zmiňuje, že žalobce neprokázal základní znalosti. V návaznosti na to je třeba poukázat na § 42 odst. 1 větu třetí zákona o získávání odborné způsobilosti: *Žadatel o řidičské oprávnění, který při zkoušce neprokáže základní znalosti u každé ze dvou částí, je hodnocen stupněm „neprospěl“.* Z toho plyne, že neprokáže-li žadatel základní znalosti u jakékoliv ze dvou částí zkoušky z praktické jízdy (viz správný výklad v bodě 21 odůvodnění rozsudku krajského soudu), je to důvod pro hodnocení stupněm „neprospěl“.

[39] V ustanovení se přímo uvádí „*je hodnocen*“, nikoliv např. „*bude hodnocen*“, či dokonce „*bude po úplném absolvování zkoušky hodnocen*“. To může na první pohled evokovat určitou bezprostřednost v tom smyslu, že dospěje-li zkušební komisař k závěru, že žadatel neprokázal dostatečné znalosti, není třeba ve zkoušce pokračovat a lze ji okamžitě ukončit. Jakmile tedy komisař dospěje k závěru, že žadatel neprokázal základní znalosti, žadatele ihned ohodnotí stupněm „neprospěl“. Za této situace by další pokračování zkoušky bylo bezpředmětné. Nejvyšší správní soud však připouští, že tento jazykový výklad není sám o sobě přesvědčivý, a to navíc v kontextu vcelku logického výkladu krajského soudu (viz výše bod 36). Proto Nejvyšší správní soud své úvahy dále rozvádí.

[40] Smyslem zkoušky odborné způsobilosti (tedy i zkoušky z praktické jízdy) je posoudit, zda žadatel odborně způsobilý je, či není. Tomu odpovídá i hodnocení žadatele „prospěl“, či „neprospěl“. V případě, kdy jsou podle komisaře naplněny zákonné důvody pro hodnocení žadatele stupněm „neprospěl“, jeví se jako rozumné, aby byla zkouška bez dalšího ukončena. Tento výsledek totiž již nelze zvrátit. Dokončení zkoušky by bylo pouze formální, bez jakékoliv možnosti žadatele získat řidičské oprávnění.

[41] Nabízí se protiargument, že v § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti se výslovně hovoří o ukončení zkoušky, zatímco v § 42 odst. 1 nikoliv. To ovšem podle Nejvyššího správního soudu vyplývá z rozdílného smyslu a účelu obou ustanovení. Jak již Nejvyšší správní soud popsal výše, smyslem § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti je ochrana bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Pokud žadatel ohrozí nebo může ohrozit vážným způsobem bezpečnost provozu, je zjevné, že není schopen bezpečného řízení. Proto je v tomto ustanovení dán důraz na okamžité a bezpodmínečné ukončení zkoušky. Slovo *okamžitě* tak sice v konečném důsledku znamená i to, že lze zkoušku ukončit před uplynutím stanoveného času podle § 43 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti. Primárním smyslem tohoto slova je však apel na to, aby byla zkouška ukončena bezprostředně po nebezpečném jednání, které je v daném

pokračování

ustanovení vymezeno. U „předčasného“ ukončení zkoušky podle § 42 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti si lze naopak představit situaci, kdy žadatel neprokáže základní znalosti (např. není schopen podélně zaparkovat vozidlo). Proto komisař žadatele může nasměrovat k místu, kde má zkouška končit (aniž by žadatel prošel všemi okruhy první či druhé části zkoušky), a zde mu sdělí, že jej hodnotí stupněm „neprospěl“. Pokud by však žadatel např. nebyl schopen udržet vozidlo v jízdním pruhu a v důsledku toho by vážným způsobem ohrozil bezpečnost provozu na pozemní komunikaci (či by musel učitel výcviku autoškoly či komisař zasáhnout), bylo by nutné zkoušku podle § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti ihned na místě ukončit (případně na nejbližším bezpečném místě, pokud by to dopravní situace neumožňovala) a hodnotit žadatele stupněm „neprospěl“. Smyslem této úpravy je tak podle Nejvyššího správního soudu to, aby žadatel již neřídil vozidlo a řízení okamžitě převzal učitel výcviku autoškoly.

[42] Žalobce argumentuje i § 42 odst. 2 zákona o získávání odborné způsobilosti, který se týká zkoušek z praktické jízdy pro řídičská oprávnění na motocykly. V tomto případě je podle žalobce výslovně upraveno nepokračování ve zkoušce z praktické jízdy. U zkoušky z praktické jízdy pro řídičské oprávnění na automobily tomu tak však není, a proto není možné zkoušku „předčasně“ ukončit. S tímto argumentem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[43] Primárním účelem tohoto ustanovení je oddělené hodnocení obou částí zkoušky z praktické jízdy tak, aby žadatel, který prospěje u první části, kdežto u druhé nikoliv, opakoval pouze druhou část zkoušky (viz důvodová zpráva k zákonu č. 191/2021, k článku I bodu 11).

[44] Žalobce zde směšuje dvě otázky: Zaprvé, zda je možné okamžitě ukončit zkoušku, pokud je žadatel hodnocen stupněm „neprospěl“; a zadruhé, zda je možné absolvovat druhou část zkoušky, neuspěje-li žadatel v první části.

[45] Z § 42 odst. 2 zákona o získávání odborné způsobilosti bez jakýchkoliv pochyb vyplývá, že žadatel pokračuje druhou částí zkoušky pouze za předpokladu, že úspěšně absolvuje její první část. To vyjadřuje dispozice normy *„nesmí pokračovat ve druhé části zkoušky“*. Zjevným smyslem této normy je neumožnit žadateli úspěšně absolvovat druhou část zkoušky tak, aby následně mohl opakovat pouze její první část, u které neuspěl. Zkrátka neúspěšný žadatel opakuje buď obě části zkoušky, nebo jen její druhou část. U zkoušky z praktické jízdy automobilem musí žadatel vždy absolvovat obě části zkoušky, bez ohledu na to, zda při předchozím pokusu již první část úspěšně splnil.

[46] To ale nikterak nesouvisí s otázkou, zda je možné okamžitě ukončit zkoušku (či u motocyklů příslušnou část zkoušky) poté, co v ní žadatel neprokázal základní znalosti, či zda je nutné první část zkoušky zkrátka dokončit, ať se děje, co se děje. Tato otázka je přitom upravena u zkoušky z praktické jízdy týkající se motocyklů zcela shodně jako u automobilů. Tedy tak, že žadatel, který neprokáže základní znalosti, je hodnocen stupněm „neprospěl“.

[47] Nezbyvá tak než si položit otázku, jaký smysl má v situaci, kdy je již zcela zřejmé, že žadatel neprokázal základní znalosti, a tedy že bude hodnocen stupněm „neprospěl“, dokončit zkoušku v plném rozsahu. Podle Nejvyššího správního soudu žádný takový důvod není.

[48] *Ad absurdum* si lze představit situaci, kdy žadatel není (typicky po řádně provedené přípravě vozidla před jízdou) schopen automobil ani nastartovat či se rozjet. Nedávalo by žádný smysl, aby daná část zkoušky z praktické jízdy dále pokračovala tím, že komisař bude 20 minut sedět v automobilu jen proto, aby bylo naplněno domnělé veřejné subjektivní právo žadatele na zkoušku v minimálním časovém rozsahu. Dalším příkladem může být situace, kdy žadatel o řidičské oprávnění skupiny A není schopen bez jakýchkoliv pochyb těžký motocykl sundat ze stojánku, aby mohl vůbec vykonat další položky první části zkoušky z praktické jízdy. Ani v takovém případě nedává žádný smysl, aby komisař ještě dalších deset minut (tedy v rozsahu minimální doby první části) pozoroval žadatelovo marné počínání, ačkoliv je zjevné, že není schopen s těžkým motocyklem vůbec manipulovat. Jakkoliv by takový žadatel neměl být ke zkoušce vůbec připuštěn a nastíněné situace by neměly nastat, je třeba poukázat na to, že výuku a výcvik žadatele lze podle § 30 odst. 1 věty druhé zákona o získávání odborné způsobilosti ukončit i tehdy, pokud nezískal potřebné znalosti a dovednosti, a přihlásit ho ke zkoušce odborné způsobilosti.

[49] Žalobce a krajský soud by zřejmě byli toho názoru, že i v uvedených extrémních situacích bylo nutno dopřát žadateli právo na zkoušku v délce 10 a 20 minut. Aplikace § 43 odst. 3 zákona o získávání odborné způsobilosti totiž zjevně nepřípadá v úvahu. Těžko může žadatel vážným způsobem ohrozit bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, když se ani nerozjede (viz bod 33). Podle žalobce a krajského soudu není žádný jiný zákonný důvod k ukončení zkoušky, a proto musí komisař čekat, než uplyne minimální časový úsek, byť v obou případech žadatel zjevně neprokázal základní dovednosti. Nejvyšší správní soud uznává, že se jedná o příklady dovedené *ad absurdum*. Právní podstata obou těchto hypotetických situací je ale stejná jako v posuzovaném žalobcově případě.

[50] Tento výklad je však podle Nejvyššího správního soudu formalistický, samoúčelný a odhlíží od smyslu samotné zkoušky. Smyslem každé zkoušky je ohodnotit zkoušeného. V tomto případě lze žadatele hodnotit pouze dvěma způsoby: „prospěl“, či „neprospěl“. Je-li naplněn zákonný důvod pro to, aby byl žadatel hodnocen stupněm „neprospěl“, nemá žádný smysl ve zkoušce pokračovat. Tím, že je možné žadatele ohodnotit, je naplněn účel zkoušky.

[51] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že zkoušku z praktické jízdy lze ukončit i v průběhu první části této zkoušky, tj. před vykonáním obou částí v rozsahu stanoveném v § 43 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti, jestliže zkušební komisař dospěje k závěru, že žadatel neprokázal základní znalosti, dovednosti či chování, takže je nutno hodnotit zkoušku stupněm „neprospěl“. Právní názor krajského soudu tudíž není správný a kasační námitka je důvodná.

[52] Nejvyšší správní soud na závěr zdůrazňuje, že nikterak neposuzoval, zda skutečně byly dány důvody k tomu, aby byl žalobce hodnocen stupněm „neprospěl“, a tedy zda byl

pokračování

dán důvod k ukončení zkoušky. Touto otázkou se bude v dalším řízení zabývat krajský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[54] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. dubna 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu