



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

žalobce: J. L.

zastoupený advokátem JUDr. Ing. Ondřejem Horázným
sídlem Ondříčkova 1304/9, 130 00 Praha 3

proti

žalovanému: Krajský úřad Moravskoslezského kraje
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2022 č. j. MSK 107404/2022, ve věci
odnětí registrace k provozování autoškoly

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2022 č. j. MSK 107404/2022, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 1. 11. 2019 č. j. MMFM 167922/2019 o odnětí

Shodu s prvopisem potvrzuje P.S.

registrace k provozování autoškoly podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, v platném znění (dále jen „zákon o získávání odborné způsobilosti“).

2. V podané žalobě žalobce vymezil tyto žalobní body:

1. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, když potvrzuje prvostupňové rozhodnutí přes jeho zjevnou věcnou nesprávnost a nezákonnost způsobenou vadami předcházejícího řízení a nesprávným skutkovým i právním posouzením otázky, která byla předmětem řízení. Napadené rozhodnutí je také nepřezkoumatelné, protože žalovaný se v něm dostatečně a přesvědčivě nevypořádal s celou řadou námitek žalobce.
2. K žalobcem namítané podjatosti žalobce tvrdí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nesplnil to, co mu bylo Krajským soudem v Ostravě uloženo v bodě 9 rozsudku č. j. 22 A 42/2020-40 (dále jen „předcházející rozsudek“). Žalobce také nesouhlasí se závěrem, že jeho námitka nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu. Žalobce se dozvěděl o důvodech podjatosti dne 9. 10. 2019 a námitku uplatnil dne 20. 10. 2019. Žalobce potřeboval získat informace o postupu správního orgánu při kontrolách vůči ostatním provozovatelům autoškol, čehož se domáhal podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění. První informace žalobce získané dne 10. 10. 2019 musel doplnit a analyzovat. Faktický rozdíl deseti dnů proto nelze hodnotit tak, že námitka nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu. Žalobce ve své námitce podjatosti ze dne 20. 9. 2019 uvedl řadu důvodů, týkajících se diametrálně odlišného přístupu správního orgánu k jeho osobě.
3. Z ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti podle žalobce nevyplývá jednoznačná povinnost správního orgánu rozhodnout vždy o odnětí registrace, nýbrž rozhodnout „ve věci registrace“. Správní orgán může na základě správního uvážení rozhodnout i tak, že k porušení došlo, ale intenzita porušení je tak nízká, že se registrace neodnímá. Podle žalobce nebyl zjištěn v souladu se zásadou materiální pravdy stav, kdy žalobce jako provozovatel autoškoly „opakovaně nebo hrubým způsobem porušil povinnosti stanovené tímto zákonem nebo na jeho základě“. Žalobce má za to, že drobná administrativní pochybení či nepřesnosti, ke kterým může dojít při každé administrativní činnosti, lze těžko považovat za natolik závažné, aby i při jejich opakovaném výskytu mohly být důvodem k odnětí registrace.
4. Žalobce má za to, že Ministerstvo dopravy při tvorbě vyhlášky č. 167/2002 Sb., k provedení zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, v platném znění (dále jen „prováděcí vyhláška“) překročilo zákonné zmocnění dle § 27 odst. 5 zákona o získávání odborné způsobilosti, které zní: *„způsob vedení evidence výuky a výcviku a vedení záznamů v průkazu žadatele stanoví prováděcí předpis“*. Žalobce navrhl soudu, aby ve smyslu článku 95 Ústavy posoudil soulad ustanovení § 9 až § 12 prováděcí vyhlášky či jejich částí se zákonem o získávání odborné způsobilosti. Žalobce má za to, že v daném případě je státní moc uplatňována v rozporu s článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen

„Listina“). Konkrétně žalobce namítl k § 9 prováděcí vyhlášky, že v odst. 1. se upravuje zaznamenávání údajů o žadatelích, nikoliv o výuce a výcviku. Obsahem odst. 2. až 3. pak není vůbec způsob vedení evidence výuky a výcviku, nýbrž náležitosti takové evidence a její obsah. Odstavce 4. a 5. ukládají povinnosti, aniž by bylo ve zmocňovacím ust. § 27 odst. 5 zákona o získávání odborné způsobilosti uvedeno, že prováděcí předpis může takové povinnosti ukládat. K § 10 prováděcí vyhlášky žalobce uvedl, že za způsob vedení evidence výuky a výcviku lze považovat pouze první větu odstavce 1. Již druhá věta není způsobem vedení evidence, ale jejím obsahem. Způsob vedení evidence není upraven ani v odstavci 2., který definuje náležitosti záznamů v třídní knize. Odstavec 3. pak ukládá povinnosti, aniž by ve zmocňovacím ustanovení bylo zmíněno, že mohou být uloženy povinnosti. Totéž lze říci o § 10 odst. 4 a 5 prováděcí vyhlášky. K § 11 prováděcí vyhlášky žalobce namítl, že za způsob vedení evidence výuky a výcviku lze nepochybně považovat celý odstavec 1., nikoliv však odstavec 2. a 3., které definují konkrétní náležitosti evidence, a nikoliv její způsob. Odstavce 4. až 6. dále ukládají povinnosti, čemuž neodpovídá zákonné zmocnění. K § 12 prováděcí vyhlášky žalobce namítl, že zákonnému zmocnění odpovídá pouze nadpis tohoto paragrafu. Odstavec 1. definuje náležitosti průkazu žadatele, a nikoliv způsob vedení záznamů v průkazu, a odstavce 2. až 4. ukládají povinnosti bez odpovídajícího zákonného zmocnění.

5. Žalobce namítl již v odvolání nezákonný způsob pořízení důkazů, když namítl, že nebyly vyřízeny jeho námitky proti protokolu o kontrole. Žalovaný v odůvodnění pouze uvedl, že podle skutečného obsahu podání žalobce plnil výzvu k předložení zprávy o odstranění nedostatků zjištěných kontrolou. Podle žalobce však v tomto dokumentu označeném „nedostatky – vysvětlení“ v naprosté většině bodů žalobce vysvětluje skutečný stav věci a uvádí na pravou míru kontrolní zjištění, což nelze považovat za odstranění nedostatků, ale za námitky vůči kontrolním zjištěním. Jakýkoliv postup založený na předchozím nezákonném postupu je rovněž nezákonný. Kontrolu z roku 2017 je třeba podle žalobce považovat za zcela nezákonnou, protože při jejím zahájení v rozporu s § 4 odst. 3 kontrolního řádu nebylo kontrolované osobě předloženo ani písemné pověření k jednotlivé kontrole, ani předložen žádný průkaz. Veškeré důkazy získané touto kontrolou je tedy potřeba považovat za získané v rozporu s právními předpisy, a proto jsou pro řízení o odnětí registrace k provozování autoškoly nepoužitelné.
6. Žalobce v odvolání namítal absenci katalogu povinností a odkazoval analogicky na § 51 zákona o získávání odborné způsobilosti, pokud jde o provozovatele školícího střediska. Vyjádřil také pochybnost, jaké povinnosti lze subsumovat pod povinnosti zmiňované v § 1 a v § 6 tohoto zákona. Podle žalobce evidence o průběhu výuky a výcviku byla vedena a byla průkazná. Skutečnost, že při kontrole byly zjištěny určité formální administrativní nedostatky, neznamená nic víc než administrativní pochybení, nikoliv nevedení průkazné evidence. K ukládání povinností žalobce konstatuje, že v zákoně o získávání odborné způsobilosti je uvedeno, byť rozptýleně, pouze několik zcela jednoznačných povinností (§ 25, § 27 odst. 1, § 27 odst. 2, § 27 odst. 3, § 30 odst. 2). Další povinnosti jsou pak uvozeny slovem „musí“ - § 18 odst. 3, § 26 odst. 1, § 27 odst. 4, § 28, § 29, § 29a. Podle žalobce je s podivem, že správní

orgán si vybral právě problematické ust. § 27 odst. 4 pro účely vedení řízení o odnětí registrace. Podle žalobce je to rozhodování na základě libovůle při absenci pravidel.

7. Žalobce namítl absenci ústního jednání v řízení na prvním stupni, žalovaný se s touto námitkou dostatečně nevypořádal. Žalobce poukázal na konkrétní text na str. 3 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kde je citován bod 4 protokolu a stejně tak na str. 8 téhož rozhodnutí je citován bod 24 protokolu. Žalobce má za to, že osoby, které jsou v textu protokolu zmiňovány, měly být vyslechnuty jako svědci. Bez těchto výsledků jsou obě tvrzení neurčitá. Nenařízení ústního jednání a nevyslechnutí uvedených osob způsobuje porušení práv účastníka řízení takové intenzity, že má za důsledek nezákonnost rozhodnutí.
8. Žalobce namítl absenci nezákonnosti některých vytýkaných údajných porušení zákona. Správní orgán prvního stupně vedl na základě provedených kontrol s žalobcem řízení o přestupcích, kdy následně bylo řízení o většině skutků odvolacím orgánem zastaveno a stíhání za některé skutky sám správní orgán prvního stupně „vypustil“, ačkoliv správní řád takový termín nezná. V řízení o zbývajících skutcích bylo pravomocně rozhodnuto rozhodnutím Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 25. 4. 2019, které bylo následně potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 24. 7. 2019. Toto rozhodnutí pak bylo na základě správní žaloby zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 19. 2. 2020 č. j. 22 A 68/2019-70 a kasační stížnost žalovaného byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 7. 2022 sp. zn. 7 As 94/2020. Poté žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 9. 2022 původní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a řízení o přestupcích zastavil. Ačkoliv bylo řízení o některých přestupcích zastaveno, skutky obsažené v původním obvinění jsou nyní podkladem pro rozhodnutí o odnětí registrace autoškoly, když žalovaný tvrdí, že se sice nejedná o přestupky, ale skutky se staly se a jsou porušením povinností.
9. Žalobce namítl absenci posouzení materiálního znaku jednotlivých údajných porušení zákona. Žalobce akceptuje názor soudu, že řízení o odnětí registrace k provozování autoškoly nemá trestní charakter. Tvrdí však, že toto řízení má znaky obdobné trestnímu charakteru, podobně jako je tomu u tzv. vybodování, tedy dosažení 12 bodů u řidiče. Žalobce poukázal na rozsudek NSS sp. zn. 8 As 111/2013 a v návaznosti na něj má za to, že u každého jednotlivého údajného porušení zákona je nezbytné i přes formální absenci trestního charakteru, aby se správní orgán zabýval rovněž materiálním znakem porušení. Správní orgán takové úvahy v odůvodnění rozhodnutí neuvedl. Všechny, i banální administrativní nedostatky zjištěné kontrolou zveličoval a přikládal jim nepřiměřeně velký význam.
10. Žalobce vznesl námitky k odůvodnění jednotlivých porušení povinností a absenci posouzení jejich škodlivosti, když opět zdůraznil, že se v jeho případě vesměs jedná o drobná administrativní pochybení, jak již výše argumentoval. Konkrétně se vyjádřil ke čtyřem nedostatkům zmiňovaným na str. 6 napadeného rozhodnutí (bližší bod 41 žaloby).

11. K číslaným námitkám na základě kontroly z roku 2018 na str. 7 a násl. napadeného rozhodnutí žalobce uvedl vysvětlení ke konkrétním nedostatkům a jejich posouzení žalovaným považuje za přepjatý formalismus (blíže body 43 až 52 žaloby).
 12. Žalobce namítl zveličené a přepjatě formalistické hodnocení neurčitých právních pojmů. K pojmu „průkazná evidence“ žalobce považuje za přepjatě formalistický názor žalovaného, že jestliže zákon stanoví povinnost vést evidenci téhož údaje dvakrát i třikrát v různých částech evidence, pak je-li údaj zaznamenán pouze v jedné části evidence, jedná se o evidenci neprůkaznou. K pojmu „hrubé porušení povinností“ žalobce odkázal na doplnění svého odvolání ze dne 8. 12. 2019 a je toho názoru, že správní orgány obou stupňů zveličují údajná porušení. Současně poukázal na názor NSS vyslovený v rozsudku ze dne 18. 1. 2006 sp. zn. 1 As 20/2005 vztahující se k § 58 odst. 3 živnostenského zákona a namítl, že oproti citovanému v jeho případě nebyl učiněn výklad neurčitého právního pojmu. K pojmu „opakované porušení povinností“ žalobce poukázal na body 12 až 15 napadeného rozhodnutí s tím, že podle pojetí žalovaného by v extrémním případě stačilo porušit dvakrát jakoukoliv povinnost a jednalo by se o opakované porušení povinností. Žalobce má za to, že u každého porušení povinnosti je vždy zapotřebí zabývat se jeho škodlivostí.
 13. Žalobce navrhl soudu, aby posoudil ústavnost § 6 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti, když tento zákon nikde neuvádí případy, meze ani způsoby jeho užití. To je podle žalobce v rozporu s článkem 2 odst. 3 Ústavy a článkem 2 odst. 2 Listiny. Zákon neobsahuje ani žádné ustanovení, do kdy od zjištění nějakých porušení zákona lze zahájit řízení podle tohoto odstavce. Neuvádí ani žádnou možnost zproštění odpovědnosti za zjištěná porušení, ani to, že se takové odpovědnosti nelze zprostit. Žalobce tvrdí, že při absenci těchto důvodů proběhlo řízení v rozporu s právem na spravedlivý proces, který je garantován ústavním pořádkem. Pro případ, že se soud ztotožní s tímto stanoviskem, žalobce navrhuje, aby postupoval v souladu s článkem 95 odst. 2 Ústavy a podal návrh na zrušení tohoto ustanovení.
3. Žalovaný ve vyjádření uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno poté, co krajský soud rozsudkem ze dne 16. 12. 2021 sp. zn. 22 A 42/2020 zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2020, přičemž jediným důvodem zrušení bylo nedostatečné vypořádání odvolací námitky týkající se podjatosti úředních osob. Již v tomto zrušujícím rozsudku přisvědčil krajský soud žalovanému, že námitka podjatosti vznesená žalobcem dne 20. 10. 2019 nebyla bezodkladná. V návaznosti na následující rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2022 č. j. 9 As 189/2022-31 tedy žalovaný v dalším řízení vyzval žalobce k doplnění časového údaje, opatřil odvolání provozovatele autoškoly P. S. v související věci a vyjádření úředních osob, proti nimž námitka podjatosti směřovala. Na základě uvedeného dospěl k závěru, že oprávněná úřední osoba ani její vedoucí nebyli vyloučeni a prvostupňové rozhodnutí tedy netrpí vadou, která by způsobovala jeho nezákonnost (blíže str. 2 až 3 napadeného rozhodnutí). Postup úřední osoby v jiném řízení (řízení o přestupku) důvodem podjatosti z povahy věci být nemůže, k tomu slouží opravné prostředky, které žalobce využil, případně institut správní žaloby, který využil rovněž. Žalovaný nesouhlasí s interpretací žalobce co do znění a smyslu § 6 odst. 1 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti. Podle žalovaného, pokud provozovatel autoškoly porušil povinnosti opakovaně nebo hrubým způsobem, správní

orgán o odnětí registrace rozhodnout musí. Žalovaný se také neztotožňuje s neustálou bagatelizací protiprávního jednání ze strany žalobce s tím, že se jednalo pouze o drobná administrativní pochybení. Žalovaný rovněž nepovažuje zákonné zmocnění za protiústavní, neboť veškerá ustanovení prováděcí vyhlášky stanoví způsob vedení evidence výuky a výcviku a vedení záznamů v průkazu žadatele v souladu se zmocněním uvedeným v § 27 odst. 5 zákona o získávání odborné způsobilosti. K nezákonnému způsobu pořízení důkazů žalovaný uvedl, že se touto námitkou řádně zabýval na str. 4 až 5 napadeného rozhodnutí, přičemž trvá na svých závěrech, že žalobce námitky proti protokolu o kontrole nepodal. Pokud žalobce namítá, že kontrola v roce 2017 proběhla nezákonně, neboť mu kontrolující osoba nepředložila písemné pověření ani žádný průkaz, pak tato námitka nebyla vznesena ve správním řízení, správní orgány se k ní nemohly vyjádřit, přičemž správní soud není třetí instancí správního řízení, není tedy povinen vypořádat se s novotami, které žalobce uplatňuje teprve v žalobě. Námitky proti kontrole žalobce nepodal. Pokud jde o námitku rozhodování na základě libovůle, žalovaný odkázal na str. 13 napadeného rozhodnutí. K námitce absence ústního jednání v řízení na prvému stupni žalovaný uvedl, že žalobce v odvolání pouze zcela obecně namítal, že s ohledem na závažnost důsledků tohoto řízení mělo být nařízeno ústní jednání, neuvedl však žádný konkrétní důvod. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal tak, že jelikož jsou veškeré podklady v listinné podobě, ústní jednání nebylo nutné k uplatnění žalobcových práv. Teprve nyní žalobce vznesl nové námitky, které směřují proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Pokud žalobce ve vztahu k bodu 4 protokolu namítá, že nebyl proveden výslech zkušební komisaře, pak žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 7), kde je uvedeno, že daná zjištění jsou prokazována protokolem o kontrole a shodným písemným vyjádřením žalobce. Informace známá správnímu orgánu z úřední činnosti tedy pouze podporuje tyto dva důkazy, přičemž i bez ní skutková zjištění obstojí. Pokud žalobce k bodu 24 protokolu (zřejmě myšleno k bodu 21 protokolu) namítá, že nebyl proveden výslech konkrétních učitelů, pak žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí na str. 11, kde je uvedeno, že porušení povinnosti dodržet délku vyučovací hodiny 45 minut je prokázáno protokolem o kontrole a vyjádřením žalobce. Poznatky správního orgánu o běžné praxi tedy pouze podporují tyto dva důkazy, přičemž i bez nich skutková zjištění obstojí. Žalovaný trvá na tom, že provedenými důkazy byl zjištěn stav věci, o němž nejsou pochybnosti. K námitce týkající se absence nezákonnosti některých vytýkaných údajných porušení zákona žalovaný uvedl, že mu není zřejmé, co je touto námitkou rozporováno. Jak již odůvodnil na str. 4 napadeného rozhodnutí, odnětí registrace autoškoly a odpovědnost žalobce za přestupky provozovatele autoškoly jsou dvě odlišné věci. Skutečnost, že určité jednání není přestupkem, nevylučuje, aby totéž jednání bylo posouzeno jako porušení povinnosti provozovatele autoškoly, které má za následek odnětí registrace. Žalovaný považuje za logické, že přestupek, jakožto trestní delikt v širším smyslu, je jednáním závažnějším než jiné porušení zákonné povinnosti, které zákonodárce za přestupek nepovažuje, jež však samo o sobě nebo ve spojení s jiným jednáním může naplňovat podmínky pro odnětí registrace autoškoly. K absenci posouzení materiálního znaku jednotlivých údajných porušení zákona žalovaný uvedl, že vzhledem k tomu, že nejde o trestní řízení v širším smyslu, je pojmově vyloučeno zkoumat materiální znak jednání žalobce. Ani ve vztahu k řízení o námitkách proti záznamu bodů NSS nikdy nedovodil existenci nějakého materiálního znaku, přestože dovodil, že body jsou trestem. Současně určitý minimální stupeň škodlivosti jednání je dán již zákonodárcem, neboť důvodem pro odnětí registrace nemůže být prosté porušení povinnosti provozovatele autoškoly, nýbrž

porušení opakované nebo hrubé. K odůvodnění jednotlivých porušení a absenci posouzení škodlivosti žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobce setrval opakuje argumenty spočívající v nedůvodné bagatelizaci jednotlivých pochybení s tím, že se jedná pouze o drobná administrativní nedopatření, s čímž se žalovaný nemůže ztotožnit. Z celkového přístupu žalobce od počátku řízení, resp. od provedení předmětných kontrol a ze všech jeho vyjádření v řízení je zřejmý jeho – mírně řečeno – velmi laxní přístup k plnění povinností provozovatele autoškoly. K námitce zveličeného a přepjatě formalistického hodnocení neurčitých právních pojmů žalovaný uvedl, že správní orgány vyložily, z jakých důvodů považují určitá porušení povinností za „hrubá“. Žalovaný výklad tohoto pojmu, jakož i pojmu „průkazná evidence“ a jejich aplikaci na daný případ za přepjatě formalistické nepovažuje. Žalovaný souhlasí s tím, že porušil-li žalobce danou povinnost dvakrát, jedná se o porušení opakované. Žalovaný rovněž neshledává rozpor § 6 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti s ústavním pořádkem a návrh žalobce považuje za nedůvodný. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

4. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního v platném znění – dále jen „s. ř. s.“) a byl vázán obsahem žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).
5. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že Magistrát města Frýdku-Místku provedl u žalobce kontroly ve dnech 28. 6. 2017 až 19. 7. 2017 a 20. 4. 2018 až 10. 7. 2018. První kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky: neuvedení data zahájení výuky a výcviku u žadatele č. 35, nahlášení žadatele č. 64 ke zkoušce, ačkoliv neměl ukončenou výuku a výcvik, u žadatelky č. 52 byla výuka a výcvik zahájena 7. 6. 2017, přičemž jízda proběhla již 31. 5. 2017, a administrativní chyby spočívající v přepisování zápisů v knihách evidence o výcviku cvičných vozidel X a X, chybějící podpis žadatele č. 11, chybné číslování evidence výcviku v řízení vozidla X. Druhou z uvedených kontrol byly zjištěny nedostatky, z nichž některé byly vysvětleny nebo uznány jako administrativní chyba, jiné byly uznány jako přestupky anebo byla řízení o přestupku zastavena, anebo šlo o porušení zákona, které není jako přestupek specifikováno, přičemž na základě těchto zjištění bylo u žalobce dne 6. 9. 2019 zahájeno řízení o odnětí registrace autoškoly. Nedostatky, z nichž správce daně vyšel v rozhodnutí o odnětí autoškoly, byly zjištěny pod body 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 28, 34, 35, 39, 40, 43 protokolu o kontrole. Nedostatky jsou konkrétně specifikovány na str. 2 až 16 prvostupňového rozhodnutí. Jelikož v těchto případech žalobce opakovaně nevedl anebo vedl nedostatečně nebo chybně povinnou evidenci, došlo tak podle správního orgánu k opakovanému porušení zákona. Dále bylo žalobci vytknuto také hrubé porušení zákona, které spočívalo v tom, že záměrně dělil vyučovací hodiny na kratší časové úseky (3 x 15 minut), ačkoliv je zákonem stanovena délka vyučovací hodiny 45 minut, a dále v tom, kdy vykázal datum účasti na hodině jindy, než kdy byl žadatel na hodině skutečně přítomen nebo vědomě vykázal dobu jízdy 45 minut, ačkoliv žadatel takový čas výcviku neabsolvoval (blíže str. 14 prvostupňového rozhodnutí). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce blanketní odvolání, které bylo doplněno na výzvu správního orgánu prvého stupně podáním ze dne 8. 12. 2019. O odvolání bylo rozhodnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 2. 2020 tak, že bylo zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno. Toto rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 12. 2021 sp. zn. 22 A 42/2020 a proti němu podaná kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem

NSS ze dne 16. 6. 2022 sp. zn. 9 As 189/2022. V dalším řízení po zrušujícím rozsudku žalovaný vázán právním názorem soudu doplnil dokazování ve vztahu k námitce podjatosti podané žalobcem v odvolacím řízení a poté o odvolání rozhodl napadeným rozhodnutím.

6. Podle ust. § 6 odst. 1 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodne ve věci odnětí registrace k provozování autoškoly, jestliže provozovatel autoškoly opakovaně nebo hrubým způsobem porušil povinnosti stanovené tímto zákonem nebo na jeho základě.
7. První žalobní bod považuje krajský soud za zcela obecné tvrzení, kdy žalobce nijak nekonkretizuje tvrzenou věcnou nesprávnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí, ani vady předcházejícího řízení či nesprávné skutkové a právní posouzení předmětu řízení, rovněž nekonkretizuje odvolací námitky, které žalovaný dostatečně nevypořádal, takže neposkytl krajskému soudu ani základní rámec k přezkumu, jenž by se ubíral naznačovaným směrem. Krajský soud v této souvislosti poukazuje na konstantní judikaturu správních soudů týkající se způsobilosti žalobních tvrzení být podkladem přezkumné soudní činnosti (srov. např. rozsudek NSS sp. zn. 4 As 3/2008, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 2162/2011).
8. V dalším žalobním bodě se žalobce zabýval namítanou podjatostí v průběhu správního řízení. Krajský soud má obsahem správních spisů, jakož i vlastní úřední činností (předcházející rozsudek sp. zn. 22 A 42/2020) za prokázané, že žalobce v průběhu správního řízení uplatnil dvě námitky podjatosti. První vznesl v řízení na prvním stupni, k níž se však krajský soud již vyjádřil v předcházejícím rozsudku sp. zn. 22 A 42/2020, který nabyl právní moci dne 9. 2. 2022 a byl také potvrzen v kasačním řízení rozsudkem NSS sp. zn. 9 As 189/2022. V předcházejícím rozsudku krajský soud tuto první námitku podjatosti posoudil z pohledu její včasnosti tak, že ji nelze považovat za neodkladně vznesenou. Závěry vyslovenými v pravomocném soudním rozsudku jsou vázání nejen účastníci řízení, ale také soud. Proto se krajský soud touto námitkou v nyní souzené věci již nezbyval, když ji má za vypořádanou svým předcházejícím rozsudkem.
9. Pokud jde o druhou námitku podjatosti, tu podal žalobce v odvolacím řízení a její nedostatečné vypořádání žalovaným bylo důvodem předcházejícího zrušujícího rozsudku krajského soudu. Ve vztahu k druhé námitce podjatosti a jejímu vypořádání žalovaným v dalším řízení po zrušujícím rozsudku žalobce v žalobě pouze namítl, že žalovaný nerespektoval bod 9 předcházejícího rozsudku krajského soudu. Krajský soud tento názor žalobce nesdílí, když má za to, že žalovaný naopak učinil vše, k čemu ho krajský soud zavázal. Žalovaný učinil úkony směřující k upřesnění námítky a náležitému zjištění skutkového stavu. Námitku pak vyhodnotil na str. 2-3 napadeného rozhodnutí. S ohledem na žalobní tvrzení nemá krajský soud, co by více k tomuto žalobnímu bodu uvedl. Důvodným jej neshledal.
10. V třetím žalobním bodě žalobce namítl, že je-li zahájeno řízení podle ust. § 6 odst. 1 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti, nemusí správní orgán vždy rozhodnout o odnětí registrace, neboť zákon stanoví, že se rozhoduje „ve věci registrace“. Žalobce má dále za to, že drobná administrativní pochybení, jichž se dopustil, nemohla představovat naplnění zákonného požadavku opakovaného nebo hrubého porušení povinností stanovených zákonem.

11. Krajský soud má za to, že intenzita porušení žalobcových povinností je dána již samotným množstvím zjištěných pochybení (blíže str. 1-16 prvostupňového rozhodnutí), kdy se nejedná jen o nesprávné evidenční zápisy, ale mnohdy i absence jakýchkoliv zápisů. Žalobce samotná kontrolní zjištění nezpochybnil, toliko bagatelizoval jejich význam. Ve svém souhrnu představují tato opakovaná pochybení dostatečnou závažnost jednání žalobce, když pochybení a nedostatky se typově opakovaly nejen v rámci porovnání výsledků kontrol z roku 2017 a z roku 2018, ale také v rámci kontrolních zjištění v roce 2018, kdy lze množství zjištěných pochybení označit za skutečně markantní. V posuzované věci proto není na místě teoretická otázka, zda je správní orgán povinen vždy rozhodnout o odnětí registrace nebo zda je rozhodující intenzita zjištěných porušení povinností.
12. Ve 4. žalobním bodě žalobce namítl, že Ministerstvo dopravy při tvorbě prováděcí vyhlášky překročilo zákonné zmocnění obsažené v § 27 odst. 5 zákona o získávání odborné způsobilosti. Dále žalobce vyjádřil svůj názor na obsah §§ 9 až 12 prováděcí vyhlášky.
13. Dle ust. § 27 odst. 5 zákona o získávání odborné způsobilosti *způsob vedení evidence výuky a výcviku a vedení záznamů v průkazu žadatele stanoví prováděcí předpis*. Krajský soud žalobcem předestřený právní rozbor prováděcích ustanovení týkajících se vedení evidence výuky a výcviku nesdílí a považuje žalobcovu argumentaci za nepodložené, účelové slovíčkaření, když má za to, že právní úprava obsažená v §§ 9 až 12 prováděcí vyhlášky obsahově komplexně vystihuje způsob evidence výuky a výcviku. Každé ustanovení má svůj smysl, včetně úpravy povinností provozovatele autoškoly, neboť dle teorie práva každému zákonnému právu odpovídá příslušná zákonná povinnost. To, že vyhláška upravuje také způsob zaznamenávání údajů o žadatelích, náležitosti evidence a její obsah, je zcela v souladu s předmětem zmocňovacího ustanovení. Krajský soud neshledal rozpor posuzovaných ustanovení s Ústavou ani s Listinou, když má za to, že obsah příslušné části prováděcí vyhlášky plně odpovídá zmocňovacímu ustanovení § 27 odst. 5 zákona o získávání odborné způsobilosti.
14. V dalším žalobním tvrzení (5. žalobní bod) žalobce namítl, že kontrolním orgánem nebyly vyřízeny jeho námitky proti protokolu o kontrole. Uvedl, že v podání označeném „nedostatky – vysvětlení“ v naprosté většině bodů vysvětlil skutečný stav věci a podle obsahu tohoto podání se tudíž jedná o námitky proti protokolu o kontrole.
15. Podání žalobce označené „NEDOSTATKY-VYSVĚTLENÍ“ ze dne 27. 7. 2018 je součástí správního spisu. Krajský soud z jeho obsahu zjistil, že žalobce v něm nebrojí proti kontrolním zjištěním, ale vysvětluje důvody zjištěných nedostatků a v závěru vyjadřuje snahu o nápravu. Soud má za to, že se nejedná o podání námitek proti protokolu o kontrole, ale o sdělení opatření k nápravě. Pokud žalobce dále namítl, že kontrola proběhnuvší v roce 2017 byla nezákonná proto, že při jejím zahájení nebylo kontrolované osobě předloženo písemné pověření, jedná se o námitky, které měl žalobce vznést právě v rámci námitek proti kontrolnímu protokolu, což prokazatelně neučinil, a nikoliv v žalobě proti napadenému rozhodnutí. Z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že žalobce tuto námitku v průběhu správního řízení nikdy nevzněsl. Důkazy získané oběma kontrolami považuje krajský soud za relevantní a opatřené zákonným způsobem. Jedná se tedy o řádné podklady napadeného rozhodnutí.

16. V 6. žalobním bodě žalobce namítl, že neexistuje „katalog povinností“ provozovatele autoškoly a bagatelizoval kontrolní zjištění jako drobná administrativní pochybení. Konstatoval rovněž, že ust. § 27 odst. 4 zákona o získávání odborné způsobilosti je pro účely vedení řízení o odnětí registrace problematické. Žalobce má za to, že bylo rozhodováno na základě libovůle při absenci pravidel.
17. Žalovaný se se shodnou odvolací námitkou vypořádal na str. 13 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že pro provozovatele autoškol neexistuje v předmětném zákoně ucelený katalog explicitně označených povinností. Žalovaný dále odkázal na předchozí rozsudek krajského soudu a na § 6 odst. 1 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti, podle kterého jsou rozhodné povinnosti stanovené tímto zákonem nebo na jeho základě. Zdůraznil, že v případě žalobce jde o porušení prakticky jediné povinnosti, a to vést průkaznou evidenci o průběhu výuky a výcviku žadatele o řidičské oprávnění a jeho účasti na hodinách výuky a výcviku ve smyslu § 27 odst. 4 předmětného zákona, přičemž způsob vedení evidence výuky a výcviku a vedení záznamu v průkazu žadatele stanoví prováděcí vyhláška. Krajský soud se s tímto vypořádáním žalovaného ztotožňuje a v podstatě nemá, co by k věci více doplnil. Na povinnosti uložené provozovateli autoškoly v ust. § 27 odst. 4 zákona o získávání odborné způsobilosti, tj. povinnosti vyjádřené slovy: *musí vést průkaznou evidenci* krajský soud, na rozdíl od žalobce, neshledává nic problematického. Povinností žalobce jako provozovatele autoškoly je dodržovat zákonná ustanovení o evidenci výuky a výcviku upravená prováděcí vyhláškou. Jeho povinnosti jsou tudíž jednoznačně dané zákonem i prováděcí vyhláškou. Jakákoliv bagatelizace žalobce směřující k úpravě nebo plnění těchto povinností je z pohledu soudu ryze účelová. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla vydána v souladu s platnou právní úpravou, a proto nemohou vykazovat znaky libovůle. Ani toto žalobní tvrzení soud důvodným neshledal.
18. V žalobním bodě 7 žalobce namítl absenci ústního jednání v řízení před správním orgánem prvního stupně. Žalovaný se podle něj s touto námitkou dostatečně nevypořádal.
19. Obsahem napadeného rozhodnutí má krajský soud za prokázané, že žalobce se s touto námitkou vypořádal na str. 7 a str. 11 napadeného rozhodnutí. Obsahem správních spisů má krajský soud za prokázané, že žalobce nikdy v průběhu správního řízení nenavrl provedení důkazů výslechem osob, které jsou zmiňovány v jednotlivých částech protokolu. Uvedl tak poprvé až v žalobě. Jestliže žalobce nenavrl provedení těchto důkazů, přičemž protokol o kontrole je sám o sobě vypovídajícím důkazem, nelze v žalobě dodatečně namítat, že takový důkaz proveden nebyl. Žalobce byl s obsahem protokolu prokazatelně seznámen, námitky proti němu nevznese a také v průběhu řízení o odnětí registrace takové důkazní návrhy neformuloval. Navíc žalovaný v rámci vypořádání na str. 7 a 11 napadeného rozhodnutí uvedl, že žalobce sám obě kontrolní zjištění ve svém vyjádření potvrdil, což žalobce v žalobě nerozporuje. Provedení svědeckých výpovědí se proto jeví zcela nadbytečným. Ani tuto námitku krajský soud důvodnou neshledal.
20. V 8. žalobním bodě žalobce namítl, že některá porušení zákona, která mu byla vytýkána, nejsou nezákonná. Má při tom na mysli především skutky označené správními orgány za přestupky, kdy o většině těchto skutků bylo buď rozhodnuto již odvolacím orgánem tak, že řízení bylo zastaveno, anebo šlo o přestupky, z nichž byl žalobce uznán vinným, což bylo

potvrzeno i v odvolacím řízení, avšak následně byla tato rozhodnutí zrušena rozsudkem Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 A 68/2019 a proti němu podaná kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem NSS sp. zn. 7 As 94/2020.

21. Krajský soud má shodně s žalovaným za to, že skutečnost, že určité jednání není přestupkem, nevylučuje, aby totéž jednání bylo posouzeno jako porušení povinností provozovatele autoškoly, které má za následek odnětí registrace. Nutno také zdůraznit, že zákon o získávání odborné způsobilosti v § 6 odst. 1 písm. a) uvádí podmínky odnětí registrace, mezi něž nepatří spáchání přestupku.
22. V dalším žalobním bodě žalobce namítl absenci posouzení materiálního znaku jednotlivých porušení zákona.
23. Krajský soud se již ve svém předcházejícím rozsudku vyjádřil tak, že řízení o odnětí registrace k provozování autoškoly nemá trestní charakter. Pokud žalobce tvrdí, že toto stanovisko soudu akceptuje, přesto však argumentuje znaky obdobnými trestnímu charakteru, podobně jako u tzv. „vybodování“, považuje krajský soud tuto argumentaci za účelovou a odkazuje plně na své stanovisko v předcházejícím rozsudku (odst. 5 rozsudku sp. zn. 22 A 42/2020), když neshledal žádné důvody, pro které by se měl od něj odchýlit. Žalobcem citovaný rozsudek NSS sp. zn. 8 As 111/2013 považuje krajský soud pro posuzovanou věc za nepřiléhavý, neboť se týká výlučně charakteristiky „vybodování řidiče“, jakožto správního deliktu *sui generis*.
24. Krajský soud doplňuje, že společenská škodlivost jednání, které v posuzované věci vede k odnětí registrace k provozování autoškoly, je dána již samotným zněním § 6 odst. 1 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti. Zkoumání společenské škodlivosti jednotlivých dílčích porušení zákona provozovatelem autoškoly jde nad rámec zákonných povinností správního orgánu a míjí se se zákonným zněním § 6 odst. 1 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti v tom smyslu, že podstatou důvodů k odnětí registrace je opakující se porušení povinností, tzn. že rozhodující je porušení povinností v jejich souhrnu, a nikoliv v jednotlivostech. Krajský soud nesdílí názor žalobce, že správní orgány administrativní nedostatky zjištěné kontrolou zveličovaly a přikládaly jim nepřiměřeně velký význam, když naopak rozhodující bylo množství a opakující se charakter postupů žalobce, jež byly v rozporu se zákonem a prováděcí vyhláškou.
25. K žalobnímu bodu 10, v němž žalobce vznesl námitky proti čtyřem nedostatkům uvedeným na str. 6 napadeného rozhodnutí, krajský soud souhrnně uvádí, že žalobcová argumentace je právě oním rozbořením každého individuálního pochybení, jež však nemůže mít potřebnou relevanci, jelikož rozhodné je opakující se porušování povinností v jejich souhrnu. Krajský soud proto nemá, co by více k tomuto žalobnímu tvrzení uvedl, když je považuje za zcela nepřiléhavé.
26. Shodná argumentace soudu se vztahuje také k námitkám uvedeným pod bodem 11 žalobních tvrzení, v němž žalobce opět detailně poukazuje na jednotlivá dílčí pochybení, u nichž dovozuje přepjatý formalismus správních orgánů. Krajský soud žalobcovy závěry nesdílí a souhrnně k nim uvádí, že pro toto žalobní tvrzení platí totéž, co bylo uvedeno výše (odst. 24 tohoto rozsudku).

27. Pokud jde o žalobní bod 12, je pravdou, že prováděcí vyhláška stanoví povinnost vést evidenci téhož údaje dvakrát i třikrát v různých částech evidence. Krajský soud považuje tuto úpravu za smysluplnou a logickou, pakliže jedna evidence je vedena v rámci evidenčních záznamů provozovatele autoškoly a jiná evidence v průkazu uchazeče o řidičské oprávnění. Oboustranný či vícestranný soulad takto vedené evidence je z pohledu soudu garancí její správnosti a vylučuje možnost svévolných zásahů do evidence, např. ze strany uchazeče o řidičský průkaz. Z logiky věci pak i dvakrát proběhnuvší porušení téže povinnosti již naplňuje znak opakovaného porušení povinností.
28. Pokud jde o hrubé porušení povinností, žalovaný tento neurčitý právní pojem v napadeném rozhodnutí v obecné rovině nijak nepřiblížil, nicméně na str. 13 v posledním odstavci napadeného rozhodnutí přesně formuloval, které konkrétní jednání žalobce považuje za hrubé porušení povinností a také, proč je kvalitativně závažnější než ostatní zjištěné porušení povinností. Žalovaný tedy explicitně vyjádřil svůj názor, jaké jednání naplňuje pojem „hrubé porušení povinností“. Shodné závěry učinil také správní orgán I. stupně na str. 14 odst. 3 prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud tuto specifikaci hrubého porušení povinností žalobcem považuje v souzené věci za dostatečnou. Nad rámec uvedeného soud připomíná, že s ohledem na znění § 6 odst. 1 písm. a) zákona o získávání odborné způsobilosti i pouhé opakované porušení zákonných povinností nebo povinností uložených na základě zákona je dostačující k vydání rozhodnutí o odnětí registrace. Ani toto žalobní tvrzení proto důvodným neshledal.
29. K žalobnímu bodu 13 krajský soud uvádí, že neshledal důvod k postupu dle § 95 odst. 2 Ústavy v souvislosti se zněním § 6 odst. 1 zákona o získávání odborné způsobilosti, neboť žalobce neuvedl nic, čím by soud přesvědčil o potřebě či nutnosti takového kroku.
30. Na základě výše uvedené argumentace krajský soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodným, a proto žalobu v souladu s ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.
31. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému žalovanému v tomto řízení nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě 15 dnů od doručení jeho písemného vyhotovení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Ostrava 30. května 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje P.S.

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu