



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **M. J.**, zast. Mgr. Jiřím Dostálem, advokátem, se sídlem Pařížská 68/9, Praha, proti žalovanému: **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem, se sídlem Řetězová 2, Děčín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 6. 2014, č. j. 15 A 129/2012 - 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 8. 2012, č. j. 3376/2012, JID 113200/KUUK/He (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Teplic ze dne 13. 7. 2012, č. j. MgMT/060941/2012/Vrb, kterým mu byla uložena pokuta ve výši 10.000 Kč za správní delikt podle § 56 písm. 4) bod a) zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, v znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdokonalování odborné způsobilosti“). Správního deliktu se měl dopustit tím, že v rozporu s ustanovením § 13 odst. 1 písm. f) téhož zákona přijal do výcviku osobu, která nebyla držitelem příslušného řidičského oprávnění, ač to stanoví § 91 odst. 1 písm. d) zákona č.

361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Magistrát při svém rozhodování vyšel z žádosti o řidičské oprávnění k přijetí k výuce a výcviku pro skupinu „C+E“, kterou podal pan B. O. S. u autoškoly žalobce dne 4. 11. 2011, přičemž v této době nebyl držitelem řidičského oprávnění skupiny C, ačkoli zákon o silničním provozu v případě takové žádosti stanoví, že řidičské oprávnění skupiny C+E lze udělit jen žadateli, který je již držitelem řidičského oprávnění skupiny C. Správní orgán prvního stupně přitom zjistil, že řidičské oprávnění skupiny C bylo žadateli uděleno na základě § 129 odst. 1 zákona o silničním provozu vydáním řidičského průkazu č. X dne 14. 11. 2011, tedy až 10 dnů po jeho přijetí do autoškoly a 1 den po zapsaném ukončení výuky a výcviku. Žalovaný ze spisového materiálu nad rámec výše uvedeného zjistil, že žalobce přijal žádost pana B. O. S., německého státního příslušníka, dne 4. 11. 2011, přestože v ní absentoval údaj o držení skupiny řidičského oprávnění C, který byl zřejmě do žádosti dopsán dodatečně, a to až po vydání řidičského průkazu č. X dne 14. 11. 2011, tedy o celých 10 dní později. Žalovaný zdůraznil, že zákon jednoznačně stanoví podmínky přijetí uchazeče do autoškoly a nikoli až podmínky pro provádění nebo zahájení výuky a výcviku již přijatého žadatele. Podmínkou pro přijetí uchazeče pro získání řidičského oprávnění C+E je v souladu s konstantní správní praxí to, aby uchazeč měl řidičské oprávnění skupiny C. Dnem přijetí do výuky a výcviku byl již den 4. 11. 2011, nikoli faktické zařazení do výuky. Žalovaný poukázal na to, že žalobce posouvá den přijetí do výuky až na 14. 11. 2011, ačkoli podle doložené žádosti k tomuto datu žadatel již ukončil výuku a výcvik. Data výcviku a výuky nejsou pro posouzení předmětné věci podle žalovaného rozhodná. Nemohlo rovněž ani dojít k omylu při zapsání data ukončení výuky, neboť před vykonáním samotné zkoušky z odborné způsobilosti jsou předložené náležitosti ověřeny zkušebním komisařem. Žalovaný dále nezjistil, že by řízení před správním orgánem prvního stupně trpělo takovými vadami, pro něž by bylo nutné jeho rozhodnutí zrušit, neboť žalobcem tvrzená pochybení neměla přímý vliv na průběh a výsledek správního řízení. Správní orgán prvního stupně učinil v průběhu řízení dne 10. 6. 2012 (na základě telefonického hovoru s pracovníkem Magistrátu města Mostu) pouze doplnění spisu o kopii žádosti o řidičské oprávnění pana S., avšak to nemělo negativní vliv na práva žalobce, neboť tím se jen potvrdily jím uváděné skutečnosti, nadto všechny rozhodující podklady pro posouzení věci byly již součástí „Podnětu k zahájení správního řízení“. Žalobcem zmíněný doplněný důkaz (druhá strana žádosti o přijetí do výcviku a výuky) obsahoval nově pouze údaje o vykonané zkoušce. Žalobcem předložené důkazy byly s ohledem na předmět řízení a charakter jemu vytýkaného správního deliktu irelevantní. Žalovaný tedy shrnul, že žalobce jako provozovatel autoškoly přijal dne 4. 11. 2011 do výuky a výcviku žadatele pro udělení řidičského oprávnění skupiny C+E osobu, která ke dni podání žádosti prokazatelně nesplnila podmínku k přijetí do autoškoly upravenou v § 13 odst. 1 písm. f) zákona o zdokonalování odborné způsobilosti, neboť v době podání žádosti tato osoba reálně neměla uděleno řidičské oprávnění skupiny C, čímž nesplnila podmínku uvedenou v ustanovení § 91 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Sankce za toto pochybení byla uložena v samé spodní hranici zákonné sazby a podle žalovaného odpovídá její výše závažnosti spáchaného správního deliktu.

[2] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 31. 8. 2012, v níž tvrdil, že správní orgány nesprávně vycházely ze stanovisek Ministerstva dopravy ze dne 3. 11. 2006 a 30. 11. 2006, avšak přehledly, že v mezidobí bylo vydáno doplňující stanovisko

pokračování

k určení okamžiku nabytí řidičského oprávnění ze dne 22. 1. 2007, podle něhož lze udělené řidičské oprávnění až do doby vydání řidičského průkazu využít pouze pro doložení splnění podmínky pro přijetí k výuce a výcviku k získání další skupiny řidičského oprávnění. Právě o takovou situaci se podle žalobce jedná i v posuzovaném případě, kdy jeho tvrzení o průběhu přijetí žadatele je podloženo rovněž záznamy v řidičském průkazu, kde je uvedeno datum u příslušné získané skupiny jako den podání žádosti o vydání řidičského oprávnění, přičemž tam není uveden den převzetí řidičského oprávnění. Tytéž skutečnosti podle žalobce vyplývají i z výpisu z evidenční karty řidiče. Žalobce vytýkal správním orgánům, že jej neseznámily s doplněním dalšího důkazního materiálu, přičemž nesouhlasil s tím, že se jedná v tomto ohledu o nepodstatné porušení procesního postupu s tím, že nově doplněné listiny měly vyznít v jeho prospěch, ačkoli se tak fakticky nestalo. Dodatečné seznámení se s poklady pro žalobce nepředstavuje zbytečný náklad, kterého se obává žalovaný, jenž tímto argumentem zdůvodňoval, proč žalobci nebylo umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí. Závěr žalovaného na str. 2 napadeného rozhodnutí, že žalobce přijal žádost i přesto, že v ní absentoval údaj o držení skupiny řidičského oprávnění skupiny C, který byl zřejmě do žádosti dopsán dodatečně, a to až po vydání řidičského průkazu č. X dne 14. 11. 2011, nadto nemá oporu ve spisovém materiálu. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 13. 12. 2012, v němž zopakoval, že ze spisového materiálu vyplývá, že pan S. podal žádost o přijetí do výuky a výcviku již dne 4. 11. 2011, přičemž žalobce jej přijal, ačkoli v této žádosti chyběl údaj o držení řidičského oprávnění skupiny C, jenž byl zřejmě do žádosti dopsán dodatečně, a to až po vydání řidičského průkazu č. X dne 14. 11. 2011. K doplňujícímu stanovisku ústředního orgánu žalované, jehož se žalobce dovolával, podotkl, že má pouze doporučující charakter, když závazné je pouze rozhodnutí soudu. Poznamenal, že ze samotných změn stanovisek vydávaných ministerstvem vyplývá, že ministerstvo nemá na daný problém ustálený názor. Žalovaný setrval na stanovisku, že provozovatel autoškoly má přijímat k výuce a výcviku k získání řidičského oprávnění skupiny C+E pouze osobu, která splní podmínky vyplývající z ustanovení § 91 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, tj. která je držitelem řidičského oprávnění skupiny C. Tyto podmínky je nutné zjišťovat již k datu přijetí žadatele do výuky a nikoli až k době provádění nebo zahájení výuky a výcviku přijatého žadatele. Za držitele řidičského průkazu je nepochybně možno označit pouze osobu, která řidičský průkaz fyzická má, která jej tedy převzala. Okamžikem převzetí řidičského průkazu nabývá právní moci správní rozhodnutí o udělení řidičského oprávnění. Žalobce přijal pana S. k výuce již dne 4. 11. 2011, ačkoli ten řidičský průkaz skupiny C převzal až dne 14. 11. 2011. Dnem přijetí k výuce a výcviku je přitom den přijetí žádosti, nikoli až den zahájení výuky a výcviku. Úvaha žalovaného se přitom opírá o výkladové stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 30. 11. 2006 a o vyjádření veřejného ochránce práv ze dne 9. 1. 2007. K tvrzenému porušení procesních práv žalobce žalovaný uznal, že správní orgán prvního stupně doplnil spisový materiál o kopii žádosti o řidičské oprávnění B. O. S., avšak tento důkazní prostředek přímo nesouvisel s předmětným správním deliktem v podobě přijetí žadatele do autoškoly a neměl proto vliv na průběh a výsledek správního řízení; nadto byl ku prospěchu žalobce, když potvrdil i jím uváděný údaj o vykonání zkoušky z odborné způsobilosti panem S. dne 19. 11. 2011. Tato skutečnost tedy neměla vliv na výsledek řízení. K výtkám žalobce o nepodložených

domněnkách ohledně dodatečného dopsání údajů v žádosti o vydání řidičského oprávnění žalovaný odvětil, že se jednalo o vyjádření jeho úvahy, která vycházela z údajů obsažených v předložené žádosti o přijetí do výuky a výcviku a data skutečného převzetí řidičského průkazu. Žalovaný proto navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] V průběhu jednání soudu dne 4. 6. 2014 zástupce žalobce tvrdil, že žalobce byl osobně s panem S. u příslušného správního orgánu dne 1. 11. 2011 podávat žádost o získání předmětného řidičského oprávnění, přičemž mu již tehdy bylo známo, že pan S. splňuje kvalifikační předpoklady k jeho získání, neboť již řidičské oprávnění pro skupinu C rovněž získal v žalobcově autoškolě.

[5] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 4. 6. 2014, č. j. 15 A 129/2012 - 45, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění uvedl, že neshledal důvodnou námitku porušení procesních práv žalobce; s kopií žádosti o řidičské oprávnění ze dne 4. 11. 2011, kterou si orgán prvního stupně vyžádal, žalobce sice nebyl seznámen, avšak tato vada nedosáhla podle jeho závěru takové intenzity, aby odůvodňovala zrušení napadeného rozhodnutí, protože předmětná žádost byla předána žalobci samotným žadatelem, žalobce ji poté sám částečně vyplnil a informace tam uvedené mu podle obsahu správního spisu byly známy. Jediná neznámá informace vztahující se k vlastnímu vydání řidičského průkazu nemá na skutkovou i právní stránku věci vliv. K meritorním námitkám žalobce zdůraznil, že zásadním pro posuzovanou věc je vymezení vztahu mezi řidičským oprávněním a řidičským průkazem a v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 41/2009, podle něhož žadatel o udělení řidičského oprávnění nabývá tohoto oprávnění až rozhodnutím oprávněného správního orgánu, přičemž v případě vyhovění žádosti se nevydává samostatné rozhodnutí, ale pouze osvědčení o udělení řidičského oprávnění v podobě řidičského průkazu. Nelze se podle soudu domnívat, že v případě vykonání odborných zkoušek a podání žádosti o vydání řidičského průkazu musí být žadateli řidičský průkaz a řidičské oprávnění vydáno. Za podstatné, soud považoval okamžik, kdy rozhodnutí nabude právní moci, tj. kdy zakládá příslušná oprávnění úspěšného žadatele. V daném případě se tak stalo oznámením „rozhodnutí“ v podobě předání řidičského průkazu. Mezi stranami přitom není sporu o tom, že řidičský průkaz byl žalobci vydán až dne 14. 11. 2011. Záznam v evidenční kartě řidiče není rozhodný, zvláště když záznam předložený žalobcem pochází až ze dne 17. 9. 2012, nebyl tedy součástí žádosti o řidičské oprávnění ze dne 4. 11. 2011. Závěr soudu není rovněž v rozporu se stanoviskem Ministerstva dopravy ze dne 22. 1. 2007, kterého se dovolává žalobce, neboť to se zabývá možností ústního vyhlášení rozhodnutí, k čemuž v daném případě nedošlo. Soud v neposlední řadě nesdílel námitky žalobce, že žalovaný uvádí nepodložené domněnky ohledně dopsání údaje o vydání řidičského oprávnění do žádosti o řidičské oprávnění, neboť je logické, že dne 4. 11. 2011 nikdo nemohl v žádosti uvést údaje o řidičském průkazu, který byl žadateli vydán až dne 14. 11. 2011. Nelze sice tvrdit, že tyto údaje později dopsal žalobce, tato okolnost však nemá vliv na právní posouzení případu. Soud tedy vzal za prokázané, že žalobce přijal žadatele k výuce a výcviku pro řidičské oprávnění skupiny C+E dne 4. 11. 2011, ačkoliv žadatel dosud nenabyl řidičského oprávnění skupiny C jako nutné podmínky pro zařazení do výuky a výcviku pro skupinu C+E, čímž se žalobce dopustil správního deliktu podle § 56 odst. 1 písm. e) zákona o zdokonalování odborné způsobilosti.

pokračování

[6] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 6. 2014, č. j. 15 A 129/2012 - 45, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 23. 6. 2014 z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel souhlasil s tím, že pro posouzení věci je významné určení okamžiku, kdy se stal pan S. držitelem řidičského oprávnění pro skupinu C. Trval na stanovisku, že jednal v souladu se zákonem, pokud přijal do výcviku pana S. dne 4. 11. 2011, neboť již tento den byl jmenovaným držitelem řidičského oprávnění skupiny C, jak dokládá výpis z evidenční karty řidiče. Stěžovatel jednal v souladu s § 91 písm. d) zákona o silničním provozu a se stanoviskem Ministerstva dopravy ze dne 22. 1. 2007, podle něhož je možné přijmout do kurzu žadatele na základě prokázání potřebných předpokladů výpisem z evidenční karty řidiče, neboť právě tento výpis dokládá, že žadatel již je držitelem řidičského oprávnění dané skupiny a pouze čeká na vyhotovení řidičského průkazu příslušným orgánem, což trvá přibližně 14 – 20 dnů. Stěžovatel potvrdil, že pan S. v inkriminované době čekal na vyhotovení řidičského průkazu. Stěžovatel soudu vytýká, že nevycházel ze skutečnosti, že se v případě pana S. nejednalo o řidiče motorového vozidla, nýbrž o žadatele o řidičské oprávnění skupiny C+E, který předmětný kurz absolvoval pod dohledem instruktora a tudíž se účastnil výcviku na získání příslušného řidičského oprávnění. Pojem řidiče je přitom definován v § 2 písm. d) zákona o silničním provozu. (Jedná se o účastníka provozu na pozemních komunikacích, který řídí motorové či nemotorové vozidlo a nebo tramvaj, řidičem je jezdec na zvířeti). To však ještě neznamená, že řidičem je pouze osoba aktuálně řídící vozidlo, jak by se snad mohlo zdát z dikce předmětného ustanovení. Takový výklad by podle stěžovatele vedl k absurdním závěrům, neboť např. vyšetření, zda řidič není ovlivněn alkoholem by muselo probíhat přímo za jízdy. Krajský soud v odůvodnění rozsudku sice vymezil vztah mezi řidičským oprávněním a řidičským průkazem, a to citací z judikatury Nejvyššího správního soudu, ale poté chybně právně dovozoval, že žadatel nenabývá řidičského oprávnění vykonáním zkoušek, ale až po splnění dalších formálních náležitostí včetně podání žádosti, o jejichž splnění rozhoduje oprávněný správní orgán, přičemž poukazoval na situaci při výměně starého řidičského průkazu za nový, kdy se žadatel stane držitelem nového řidičského oprávnění zpětně ode dne podání žádosti o nový řidičský průkaz, přičemž v mezidobí je vydáno potvrzení o podání žádosti. Tuto úvahu krajského soudu stěžovatel odmítá s tím, že např. i v případě povinné výměny starého řidičského průkazu za nový, je žadatel držitelem nového průkazu zpětně ode dne podání žádosti o něj, když ostatně tento den podání žádosti je uveden jako den vydání řidičského průkazu. Žádostí o vydání nového průkazu totiž nepozbývá platnosti řidičské oprávnění dotčené osoby, toliko jenom vypršela platnost dokladů.

[7] Pojem „řidičské oprávnění“ je podle stěžovatele upraven v § 80 zákona o silničním provozu a opravňuje jeho držitele k řízení motorového vozidla zařazeného do skupiny vozidel, pro kterou mu bylo oprávnění uděleno; oproti tomu řidičský průkaz je pouze doklad, jímž se prokazuje řidičské oprávnění k řízení motorových vozidel. Splnění podmínek je tedy navázáno na získání řidičského oprávnění, nikoliv průkazu, jak nesprávně dovozuje soud. Pan S. se stal držitelem řidičského oprávnění již dne 1. 11. 2011, kdy podal žádost k jeho vyřízení, neboť splnil podmínky pro jeho vydání. Stěžovatel v neposlední řadě nesouhlasil s tím, že by nebyl ze strany správního orgánu porušen § 36 odst. 3 správního řádu, protože mu nebylo umožněno se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Nespokojil se ani s tvrzením, že nově získané informace byly v jeho prospěch,

když to se neprojevovalo ve výroku rozhodnutí. Setrval dále na stanovisku, že žalovaný vychází z domněnek, pokud tvrdí, že stěžovatel přijal žádost pana S. přesto, že v ní absentoval údaj o držení skupiny řidičského oprávnění skupiny C, který měl být podle názoru žalovaného do žádosti dopsán až dodatečně po vydání řidičského průkazu č. X. Stěžovatel vyslovil přesvědčení, že správní orgány mají při svém rozhodování ctít nejen principy formální zákonnosti, ale i proporcionality a předvídatelnosti, přičemž mají poměřovat důsledky každého rozhodnutí i z hlediska závažnosti případného porušení práva účastníky řízení, a to i s přihlédnutím k vlastní dosavadní rozhodovací praxi. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřil podáním ze dne 1. 9. 2014, v němž se plně ztotožnil se závěry krajského soudu a odkázal na své předchozí vyjádření k žalobě. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II. Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem přezkoumal podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s. Podle písm. a) tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“

[11] Nejprve ve vztahu k argumentaci stěžovatele, že správní orgány mají rozhodovat v souladu s principem proporcionality a předvídatelnosti, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že (pokud ji lze vůbec pokládat za samostatnou kasační námitku) je nepřipustná ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatel touto argumentací uplatňuje zcela jiné důvody, než které uplatnil v řízení před krajským soudem. Podle

pokračování

ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[12] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009 - 77, „kasační stížnost může účinně směřovat jen proti těm důvodům soudního rozhodnutí, na němž je toto rozhodnutí postaveno.“ K obdobným závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ve kterém uvedl, že „ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu *vigilantibus jura* postupovali v řízení shora popsaným způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponese (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky.“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 - 39, bylo konstatováno, že „podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Tato výhrada dopadá i na případy, kdy žalobce sice onu námitku před soudem uplatnil, učinil tak však až po uplynutí lhůty k podání žaloby.“

[13] Řízení o kasační stížnosti jako mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. slouží k přezkumu zákonnosti a správnosti rozhodnutí krajských soudů; nevytváří proto novou instanci k přednesu další skutkové a právní argumentace pro žalobce. Nejvyšší správní soud se tedy za dané procesní situace nemůže věcně vyjádřit k argumentaci ohledně toho, že správní orgány mají rozhodovat v souladu s principem proporcionality a předvídatelnosti. Tuto argumentaci stěžovatel uvedl až v kasační stížnosti, což je v rozporu s ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s., které ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu zakotvuje koncentraci řízení před krajskými soudy, tj. stěžovatel měl veškerou svou argumentaci dokládající podle jeho názoru nezákonnost a nesprávnost napadeného rozhodnutí uvést již v řízení před krajským soudem ve lhůtě podle ustanovení 72 s. ř. s. Nadto tato argumentace je značně obecná a neuchopitelná, neboť není zřejmé, čeho se stěžovatel konkrétně domáhá, tj. v jakém smyslu považuje napadené rozhodnutí správního orgánu za rozporné s principem proporcionality a předvídatelnosti.

[14] Nejvyšší správní soud se dále musel vypořádat s námitkou stěžovatele ohledně porušení jeho procesních práv zakotvených v § 36 odst. 3 správního řádu. Ztotožňuje se

s posouzením učiněným krajským soudem, že by správní orgány nepostupovaly z ryze formálního pohledu plně v souladu se správním řádem, tato formální vada není takové intenzity, aby odůvodňovala potřebu zrušení napadeného rozhodnutí. S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz. rozsudek ze dne 16. 6. 2010, č. j. 5 As 60/2009 – 163), podle níž je nutné vždy zkoumat míru procesního pochybení s ohledem na složitost předmětu řízení, je i v posuzovaném případě nutno dospět k závěru, že toto drobné dílčí pochybení správního orgánu nemůže odůvodnit zrušení napadeného rozhodnutí. Z obsahu správního spisu je totiž zřejmé, že správní orgán prvního stupně sice neseznámil stěžovatele s tím, že si vyžádal kopii žádosti pana S. o řidičské oprávnění, nicméně obsah této žádosti musel být stěžovateli znám, neboť samotnou žádost podal pan S. u stěžovatele dne 4. 11. 2011. Nejvyšší správní soud k otázce nutnosti seznámit účastníka řízení s poklady, které jsou mu známy, v rozsudku ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61, ve vztahu k předchozí právní úpravě správního řízení uvedl, že „z ust. § 33 odst. 2 správního řádu je zřejmé, že jeho smyslem je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Materiálním předpokladem jeho užití je situace, kdy skutkový stav doznal změn, zejména byly provedeny zásadní důkazy, o nichž účastník řízení neví. Z výše uvedeného logicky vyplývá, že jednání účastníka, který správnímu orgánu zaslal listiny sloužící na podporu jeho tvrzení, již obsahuje i jeho vyjádření k těmto podkladům a ke způsobu jejich zjištění. Za předpokladu, že správní orgán (stěžovatel) pak řízení na druhém stupni nedoplnil prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již účastník řízení znal, Nejvyšší správní soud konstatuje, že nedošlo k porušení ust. § 33 odst. 2 správního řádu.“ Tytéž úvahy samozřejmě platí a jsou použitelné i pro nyní platnou právní úpravu. Z logiky věci vyplývá, že smyslem potřeby seznámit účastníka řízení s podklady pro rozhodnutí je především to, aby byl seznámen s takovými podklady, které mu dosud nejsou známy. To však o obsahu žádosti o udělení řidičského oprávnění ve vztahu ke stěžovateli tvrdit nelze.

[15] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkami stěžovatele, že by žalovaný vycházel z neověřených domněnek ohledně dopsání údaje o datu vydání řidičského oprávnění do žádosti, neboť je logické, že dne 4. 11. 2011 nemohl nikdo v žádosti pana S. uvést údaj o řidičském průkazu č. X, který byl tomuto žadateli fakticky vydán až dne 14. 11. 2011, tj. dne 4. 11. 2011, nikdo nemohl vědět, zda bude řidičské oprávnění a kterého dne žadateli vydáno, a jaké číslo řidičského průkazu mu bude přiděleno. Nadto nutno zdůraznit, že stěžovatel sice tyto závěry žalovaného napadá, ale sám nepředkládá žádnou jinou argumentaci dokládající, že tomu tak nebylo, tj. nevysvětluje, jak tento údaj mohl být v žádosti vyplněn již dne 4. 11. 2011.

[16] K posouzení otázky, zda žadatel pan S. disponoval řidičským oprávněním již dne 4. 11. 2011, jak tvrdí a dovozuje stěžovatel, Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil tyto podstatné skutečnosti:

Ve spise se nachází žadatelova žádost o vydání řidičského průkazu rozšířeného i na skupinu C ze dne 1. 11. 2011, kterou téhož dne přijal Magistrát města Mostu k vyřízení. Na žádosti je uvedeno datum převzetí řidičského průkazu č. X dne 14. 11. 2011. Ze žádosti o vydání řidičského oprávnění - a to rozšíření na skupinu C+E - vyplývá, že žadatel podal stěžovateli dne 4. 11. 2011 jako provozovateli autoškoly žádost o přijetí do výuky a výcviku k získání uvedeného řidičského oprávnění. Téhož dne stěžovatel žádost přijal a

pokračování

uvedl na ní datum ukončení výcviku 13. 11. 2011. V třídní knize kurzu řidičů silničních vozidel je však uvedeno jako datum zahájení výuky a výcviku den 14. 11. 2011 s ukončením dne 19. 11. 2011. Následně stěžovatel ve svém vyjádření ze dne 3. 6. 2012 uvedl, že v případě data 13. 11. 2011 se jedná pouze o písarskou chybu. Ze záznamu o zkouškách o odborné způsobilosti vyplývá, že zkoušky žadatel úspěšně složil dne 21. 11. 2011. Podle § 13 odst. 1 písm. f) zákona o zdokonalování odborné způsobilosti „výuku a výcvik k získání řidičského oprávnění může provádět výlučně provozovatel autoškoly. Provozovatel autoškoly přijme k výuce a výcviku k získání řidičského oprávnění osobu, která splní další podmínky, pokud je pro získání řidičského oprávnění vyžaduje zvláštní zákon.“ Podle § 91 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu „řidičské oprávnění skupiny C + E lze udělit jen žadateli, který je již držitelem řidičského oprávnění skupiny C.“ Podle § 56 odst. 1 písm. e) zákona o zdokonalování odborné způsobilosti „právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel autoškoly dopustí správního deliktu tím, že přijme jako žadatele o řidičské oprávnění osobu, která nesplňuje podmínky podle § 13.“ Podle § 80 zákona o silničním provozu „řidičské oprávnění opravňuje jeho držitele k řízení motorového vozidla zařazeného do příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění.“ Podle § 92 odst. 1 zákona o silničním provozu „řidičské oprávnění udělí žadateli řidičské oprávnění příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností.“ Podle § 92 odst. 7 zákona o silničním provozu „splňuje-li žadatel o řidičské oprávnění nebo o rozšíření řidičského oprávnění všechny podmínky podle § 82 odst. 1, má právní nárok na udělení řidičského oprávnění nebo na jeho rozšíření o další skupinu nebo podskupinu řidičského oprávnění.“ Podle § 129 odst. 1 zákona o silničním provozu „jestliže se žadateli o udělení řidičského oprávnění anebo o rozšíření řidičského oprávnění podle § 92 vyhoví v plném rozsahu, místo rozhodnutí se žadateli vydá řidičský průkaz s uděleným nebo s rozšířeným řidičským oprávněním.“

[17] Otázkou okamžiku nabývání a pozbývání řidičského oprávnění v závislosti na získání řidičského průkazu se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 16. 6. 2010, č. j. 2 As 41/2009 - 62, v němž dospěl k závěru, že „úprava řidičských oprávnění a řidičských průkazů je zakotvena v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Z ustanovení § 80 citovaného zákona se podává, že řidičské oprávnění opravňuje jeho držitele k řízení motorového vozidla zařazeného do příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění. Řidičské oprávnění je žadateli udělováno na jeho žádost (§ 92 zákona o silničním provozu), a to při kumulativním splnění zákonem předepsaných podmínek. O této žádosti se vede správní řízení, které však, v případě vyhovění žádosti, není završeno vydáním správního rozhodnutí v materializované podobě, ale přímo vydáním řidičského průkazu (§ 129 odst. 1 zákona o silničním provozu, respektive § 129 odst. 2 tohoto zákona, ve znění účinném v době podání žádosti stěžovatelky). Z uvedeného lze učinit dílčí závěr, a sice, že řízení o vydání (udělení) řidičského oprávnění je správním řízením, ve kterém je rozhodováno o právech a povinnostech fyzických osob a v případě, kdy takové žádosti není vyhověno, musí být řízení zakončeno vydáním správního rozhodnutí, které je pak soudně přezkoumatelné. Pokud jde o řidičský průkaz, ten je veřejnou listinou, která osvědčuje udělení řidičského oprávnění k řízení motorových vozidel zařazených do příslušné skupiny či podskupiny řidičského oprávnění a kterou držitel prokazuje své jméno, příjmení, rodné číslo a podobu, jakož i další údaje v ní zapsané podle tohoto zákona (§ 103 odst. 1 zákona o silničním provozu). Z ustanovení § 109 odst. 1 zákona o silničním provozu dále vyplývá, že podmínkou pro vydání řidičského průkazu je existence odpovídajícího řidičského oprávnění; podle § 109 odst. 2 písm.

d) citovaného zákona se řidičský průkaz vydá držiteli řidičského oprávnění, kterému končí platnost řidičského průkazu (situace stěžovatelky). V posledně zmiňovaném případě je řidičský průkaz vydáván na žádost (§ 109 odst. 6 zákona o silničním provozu), a to nejpozději ve lhůtě 20 dnů ode dne, kdy příslušný obecný úřad obce s rozšířenou působností ověří, že jsou splněny podmínky pro jeho vydání (§ 110 odst. 2 zákona). Z uvedeného je tedy zcela evidentní, že, narozdíl od řidičského oprávnění, je řidičský průkaz toliko úřední listinou osvědčením, kterým se prokazuje existence řidičského oprávnění a jeho rozsah. S výjimkou případů, kdy je řidičský průkaz vydán v řízení o žádosti o udělení řidičského oprávnění namísto formalizovaného správního rozhodnutí, jde o „prosté osvědčení“, ve smyslu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“); v řízení předcházející jeho vydání se toliko ověří totožnost žadatele a existence a rozsah řidičského oprávnění. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71 k charakteru osvědčení, vydávaných dle § 155 správního řádu, vyslovil tak, že „[t]ento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Narozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existence nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popř. postupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod.“. Lze tedy přijmout druhý dílčí závěr, a to, že řidičský průkaz má povahu osvědčení dle § 155 správního řádu a na řízení o jeho vydání je třeba aplikovat část čtvrtou tohoto zákona.“

[18] Z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu a z § 129 zákona o silničním provozu vyplývá, že pokud je s určitou osobou vedeno řízení o udělení řidičského oprávnění, jako tomu bylo v listopadu 2011 u pana S. o řidičské oprávnění skupiny C, je o takové žádosti vedeno správní řízení, které v případě vyhovění takové žádosti není zakončeno vydáním správního rozhodnutí, ale vydáním řidičského průkazu s rozšířeným řidičským oprávněním. V případě, kdy je nově nabýváno řidičské oprávnění nebo rozšiřováno řidičské oprávnění o další skupinu (nejedná se tedy zjednodušeně řečeno o výměnu starého řidičského průkazu za nový řidičský průkaz), představuje jeho udělení konstitutivní akt, neboť až udělením řidičského oprávnění je osoba oprávněna k řízení motorového vozidla zařazeného do příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění podle § 80 zákona o silničním provozu. Do doby, než je o takové žádosti příslušným způsobem rozhodnuto, není dotyčný žadatel oprávněn řídit motorové vozidlo příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění, protože není držitelem příslušného řidičského oprávnění. Rovněž není nikdo včetně stěžovatele oprávněn dovozovat, že žadatel splnil všechny podmínky pro to, aby mu bylo řidičské oprávnění uděleno. Pokud tedy stěžovatel přijal žadatele do výuky pro získání řidičského oprávnění skupiny C+E v době, kdy teprve probíhalo řízení o udělení řidičského oprávnění skupiny C, ačkoli podmínkou pro takové přijetí byla právě skutečnost, že žadatel je již držitelem (a nikoli pouhým žadatelem jako pan S. v projednávané věci) řidičského oprávnění skupiny C, naplnil stěžovatel skutkovou podstatu správního deliktu podle § 56 odst. 1 písm. e) zákona o zdokonalování odborné způsobilosti.

pokračování

[19] Poukaz stěžovatele na výpis z evidenční karty řidiče pana S. ze dne 17. 9. 2012 je nedůvodný, neboť zaprvé přehlíží, že pochází ze září 2012, tudíž jím nemohlo být počátkem listopadu 2011 prokázáno, že žadatel pan S. k datu jeho přijetí do výuky je již držitelem řidičského oprávnění skupiny C. Navíc sama skutečnost, že za datum vydání řidičského oprávnění a řidičského průkazu je určen z administrativních důvodů datum podání žádosti o něj, nedokládá, že řidičským oprávněním příslušné skupiny disponoval žadatel již od 1. 11. 2011, jak tvrdí stěžovatel. Nejvyšší správní soud totiž dospívá k závěru, že datum vydání řidičského průkazu je fiktivně stanoveno na den podání žádosti z toho důvodu, že při faktickém vyhotovení řidičského průkazu nelze určit den, kdy dojde k převzetí řidičského průkazu žadatelem a kdy žadatel v souladu s výše citovanými předpisy získá příslušné řidičské oprávnění, tudíž je využito datum podání žádosti o něj. Nelze tak dovozovat, že z těchto ryze administrativních a faktických důvodů je žadatel držitelem řidičského oprávnění již od data podání žádosti o něj, neboť v mezidobí od podání žádosti do rozhodnutí o této žádosti nedisponuje příslušným vrchnostenským aktem správního orgánu.

[20] Výše popsané závěry ostatně vyplývají i ze stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 22. 1. 2007, č. j. 126/2006-160-LEG/10, kterého se dovolává stěžovatel. Ačkoli předmětné stanovisko Ministerstva dopravy hovoří o tom, že je výjimečně možné z důvodu, že žadatel chce ihned zahájit další výuku a výcvik pro získání další skupiny řidičského oprávnění, oznámit rozhodnutí o udělení řidičského oprávnění ústně, čímž by byla splněna podmínka § 13 písm. f) zákona o zdokonalování odborné způsobilosti, z obsahu soudního ani správního spisu však nevyplývá, že by žadatelem panem S. bylo takto v posuzované věci postupováno.

[21] Z citované právní úpravy tedy nelze dovodit, že by řidičského oprávnění žadatel nabýval zpětně ke dni podání žádosti (srov. naopak § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů), jak dovozuje stěžovatel.

[22] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se závěry krajského soudu, že stěžovatel přijal žadatele pana S. do výuky dne 4. 11. 2011 pro získání řidičského oprávnění skupiny C+E, ačkoli ten v době jeho přijetí ke stěžovateli nebyl držitelem řidičského oprávnění skupiny C, ačkoliv jím podle § 91 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu měl disponovat. Na tomto závěru ničeho nemůže změnit stěžovatelova argumentace, že pan S. nebyl řidičem, ale jen žadatelem o řidičské oprávnění, který kurz absolvoval pod dohledem instruktora, neboť argumentace stěžovatele se míjí s tím, co je mu správními orgány vytýkáno. Rovněž námitky stěžovatele týkající se postupu správních orgánů v případě výměny řidičského průkazu, jemuž končí platnost, nedopadají na předmět řízení.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[23] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., za použití

ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovaný je personálně dostatečně vybaven hájit svá rozhodnutí před soudem a jeho zastoupení advokátem jde tedy pouze na jeho vrub.

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

V Brně dne 30. září 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu