



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mráky v právní věci žalobce: **V. K.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2017, čj. KUOK 95322/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 1. 4. 2019, čj. 72 A 54/2017-26,

### t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 1. 4. 2019, čj. 72 A 54/2017-26, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 26. 9. 2017, čj. KUOK 95322/2017, a rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 23. 6. 2017, čj. SMOL/150265/2017/OARMV/PNL/Kra, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 26 456 Kč do rukou jeho zástupce Mgr. Libora Špundy, advokáta, ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] V této věci soud řeší otázku, zda se žalobce dopustil přestupku spočívajícího v řízení motorového vozidla bez potřebného řidičského oprávnění [§ 125c odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)].

[2] Žalobce je izraelským státním příslušníkem a dlouholetým řidičem; v České republice má uděleno povolení k trvalému pobytu od března 2011 a v evidenční kartě řidiče nemá žádný záznam. V červnu 2016 byl účastníkem dopravní nehody (kterou

nezavinil) a na výzvu policisty předložil izraelský řidičský průkaz vydaný v roce 2008. V řízení o přestupku, které s ním poté bylo zahájeno, sdělil, že se naposledy v roce 2015 zajímal o možnost výměny izraelského řidičského průkazu za český (§ 116 odst. 3 zákona o silničním provozu). Od pracovnice registru řidičů se tehdy dozvěděl, že výměna není možná, neboť jeho izraelský průkaz nesplňuje náležitosti Úmluvy o silničním provozu (tzv. Vídeňské úmluvy, publikované pod č. 83/2013 Sb. m. s.) – konkrétně v něm chybějí některé povinné údaje. Žalobce byl také poučen, že jedinou cestou, jak získat český řidičský průkaz, je absolvovat českou autoškolu (tuto cestu žalobce – po téměř čtyřiceti letech za volantem – tehdy nezvolil; prý věřil, že se jeho administrativní problém nějak vyřeší).

[3] Po zahájení řízení o přestupku žalobce přece jen zkusil požádat o výměnu řidičského průkazu, jeho žádost však byla zamítnuta z důvodu právě popsaného. Žalobce proto absolvoval českou autoškolu a dne 27. 12. 2016 mu byl vydán český řidičský průkaz.

[4] Dne 23. 6. 2017 jej Magistrát města Olomouce shledal vinným z přestupku podle bodu [1] a uložil mu sankci v minimální možné výši – tedy pokutu ve výši 25 000 Kč a zákaz řízení na dobu jednoho roku [§ 125c odst. 5 písm. a) a § 125c odst. 6 písm. a) zákona o silničním provozu]. Magistrát také zdůraznil, že od uložení sankce nelze upustit [§ 125c odst. 9 zákona]. K žalobcovu odvolání změnil žalovaný krajský úřad formulaci výroku, ale jinak odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 26. 9. 2017.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí krajského úřadu žalobu. Krajský soud ji však zamítl rozsudkem ze dne 1. 4. 2019. Uvedl, že žalobcův izraelský řidičský průkaz neobsahoval hned pět povinných náležitostí podle úmluvy (1. název nebo razítko orgánu, který průkaz vydal; 2. podpis držitele; 3. místo narození; 4. místo normálního bydliště napsané latinkou – uvedeno je jen v hebrejštině; 5. datum vzniku řidičského oprávnění). Česká republika přitom není povinna uznat cizozemský řidičský průkaz, který nesplňuje podmínky úmluvy, jako doklad prokazující řidičské oprávnění držitele. K tomuto závěru dospěl opakovaně i Krajský soud v Ústí nad Labem a také veřejná ochránkyně práv ve svém stanovisku z roku 2016.

## II. Kasační stížnost

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Setrval na tom, že jak správní orgány, tak krajský soud směšují pojmy *řidičské oprávnění* a *řidičský průkaz*. Podle stěžovatele však ani případná neplatnost řidičského průkazu (způsobená tím, že podle § 116 odst. 3 zákona o silničním provozu nepožádal o výměnu řidičského průkazu do tří měsíců poté, co získal povolení k trvalému pobytu) neznamená automaticky zánik řidičského oprávnění; v každém případě z § 116 nic takového neplyne. Tento následek nelze dovodit ani z § 118 odst. 2 zákona o silničním provozu.

## III. Právní hodnocení

[7] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[8] Stejně jako krajský soud shrne NSS nejprve obsah rozhodných ustanovení **zákona o silničním provozu**:

- Skutková podstata, podle níž byl stěžovatel potrestán (viz bod [1]), dopadá na toho, kdo řídí motorové vozidlo a v rozporu s § 3 odst. 3 písm. a) není držitelem příslušného řidičského oprávnění.
- Řídit motorové vozidlo může pouze osoba, která je držitelem řidičského oprávnění pro příslušnou skupinu motorových vozidel uděleného (...) jiným státem podle mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která upravuje oblast silničního provozu [§ 3 odst. 3 písm. a)].
- Řidičské oprávnění na území České republiky osvědčuje řidičský průkaz vydaný cizím státem podle Úmluvy o silničním provozu (Vídeň 1968) [§ 104 odst. 2 písm. c)].
- Držitel platného řidičského průkazu vydaného cizím státem, který má na území České republiky trvalý pobyt (...), je povinen požádat příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností o vydání řidičského průkazu výměnou za řidičský průkaz vydaný cizím státem, a to do 3 měsíců (...) ode dne, kdy mu byl povolen trvalý pobyt (...). Má-li obecní úřad obce s rozšířenou působností pochybnost o platnosti řidičského průkazu vydaného cizím státem, ověří si jeho platnost na zastupitelském úřadu státu, který tento řidičský průkaz vydal (§ 116 odst. 3).
- Řidičský průkaz vydaný cizím státem, jehož držitel má na území České republiky trvalý pobyt (...), neopravňuje k řízení motorového vozidla na území České republiky, jestliže tento držitel nepožádal o výměnu řidičského průkazu vydaného cizím státem za řidičský průkaz podle § 116 odst. 2 nebo odst. 3 (§ 118 odst. 2).

[9] Z Vídeňské úmluvy plyne:

- Smluvní strany se zavazují, že zajistí, aby řidičské průkazy byly vydány pouze poté, co příslušné orgány ověřily, že řidič má požadované znalosti a dovednosti [čl. 41 odst. 1 písm. b)].
- Smluvní strany musejí uznat každý vnitrostátní řidičský průkaz, který odpovídá ustanovením přílohy 6 této úmluvy [čl. 41 odst. 2 písm. a) bod i)].

V příloze 6 úmluvy jsou pak mimo jiné předepsány právě ty povinné údaje, které vypočetl krajský soud (viz bod [5]) a které ve stěžovatelově izraelském řidičském průkazu chyběly.

### III.A Řidičské oprávnění versus řidičský průkaz jako pouhé osvědčení

[10] Soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že je třeba rozlišovat mezi řidičským průkazem (ten je pouze osvědčením, kterým se prokazuje existence řidičského oprávnění a jeho rozsah) a řidičským oprávněním jako takovým [viz k tomu právě citovaný § 104 odst. 2 písm. c) a také rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2010, čj. 2 As 41/2009-62]. Jak uvádí i komentář k silničnímu zákonu autorů Pavla Bušty a Jana Kněžínska (Wolters Kluwer, Praha 2016, komentář k § 118 odst. 2), pokud řidič stěžovatelova typu (tedy držitel řidičského průkazu vydaného cizím státem, který má v ČR trvalý pobyt) nepožádá o výměnu řidičského průkazu podle § 116 odst. 3 (ve tříměsíční lhůtě ode dne, kdy získal povolení k pobytu), neznamená to, že mu zanikne řidičské oprávnění: pouze přijde o možnost prokazovat jeho existenci platným řidičským průkazem.

[11] To současně podle komentáře znamená, že uplyne-li tříměsíční lhůta marně, neznamená to, že zaniklo i právo vyměnit si dosavadní (zde izraelský) řidičský průkaz za průkaz český. Ke stejnému závěru dospívá i stanovisko veřejné ochránkyně práv ze dne 13. 1. 2016, čj. 24/2015/SZD, podle něž by měl správní orgán zpravidla vyhovět žádosti o výměnu řidičského průkazu cizího státu navzdory tomu, že byla podána až po uplynutí lhůty stanovené v § 116 odst. 3 zákona. V této věci není sporné, že stěžovatel o výměnu nepožádal v zákonné lhůtě, ale až mnohem později, během řízení o přestupku (dříve se mu totiž opakovaně dostalo ústní informace, že případné žádosti nebude úřad moci vyhovět). Jak se nakonec ukázalo, ani s případnou žádostí v řádné zákonné lhůtě by stěžovatel nebyl pochopil: výměně totiž setrvalo bránilo to, že jeho izraelský řidičský průkaz neměl všechny povinné náležitosti podle Vídeňské úmluvy.

[12] Soudu zde nepřísluší přezkoumávat výsledek řízení ve věci žádosti o výměnu řidičského průkazu – ten je pravomocně dán a nebyl ani nijak zpochybněn. Obecnější otázka nastolená v této věci zní jinak: má soud podpořit výklad, podle něž chybějící *formální* náležitosti určité listiny, které mohou (očekávatelně, v závislosti na legitimní úvaze zákonodárce) vést k tomu, že účastník neuspěje se svou *žádostí* a nedostane se mu požadovaného *osvědčení*, zároveň založily *sankční* odpovědnost téhož účastníka za *hrubé* porušení zákona o silničním provozu, trestané podle těch nejprísnejších zákonných sazeb nejen pokutou, ale i minimálně ročním zákazem řízení? Soud je přesvědčen, že takový výsledek není přijatelný a že jej zákonodárce nezamýšlel.

### III.B Chybějící osvědčení jako nejzávažnější porušení zákona?

[13] Sankční skutková podstata formulovaná v § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu míří na ty pachatele, kteří řídí vozidlo, ač k tomu nejsou oprávněni. Stejná ustanovení, která upravují rozmezí peněžitě sankce za tento skutek od 25 000 do 50 000 Kč a rozmezí zákazu řízení od jednoho roku do dvou let [§ 125c odst. 5 písm. a) a odst. 6 písm. a) zákona], se uplatní i na přestupky spočívající v těchto jednáních:

- *pachatel řídí vozidlo nebo jede na zvířeti ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil požitím alkoholického nápoje nebo užitím jiné návykové látky;*
- *pachatel se odmítne podrobit vyšetření, zda při řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti nebyl ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou;*
- *pachatel pozbyl jako řidič, který je držitelem řidičského průkazu Evropské unie, řidičského průkazu vydaného cizím státem nebo mezinárodního řidičského průkazu vydaného cizím státem, právo k řízení motorového vozidla na území České republiky, protože dosáhl v trestném bodovém systému počtu dvanácti bodů;*
- *pachatel způsobí dopravní nehodu, při které jiný utrpí újmu na zdraví.*

Z toho je zřejmé, že zmíněné nejprísnejší sankce mají dopadat na ty nejtěžší případy porušení pravidel silničního provozu – na pachatele, kteří buď pravidla nerespektují opakovaně, nebo přivodili jinému újmu na zdraví, nebo konečně (prokazatelně či potenciálně) řídí pod vlivem návykové látky. Mírnější tresty [srov. § 125c odst. 5 a 6, vždy písm. b) a následující] než ty, které byly v minimální zákonné výměře uloženy stěžovateli,

pokračování

jsou určeny třeba i pro ty řidiče, kteří překračují povolenou rychlost o desítky kilometrů v hodině; řídí závažně technicky nezpůsobilé vozidlo bezprostředně ohrožující ostatní účastníky provozu; ohrožují chodce přecházející pozemní komunikaci; otáčejí se a couvají na dálnici; nebo jsou pod vlivem návykové látky při výkonu funkce učitele autoškoly dohlízejícího nad praktickým výcvikem.

[14] Skutková podstata podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 je tak podle soudu zamýšlena pro ty pachatele, kteří řidičské oprávnění nikdy nezískali (neprošli povinným výcvikem zakončeným zkouškou), a přesto řídí – nebo pro ty, kteří sice dříve řídili po právu, ale pozbyli tohoto oprávnění opakovaným či závažným porušením pravidel silničního provozu (§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu – dosažení dvanácti bodů; § 94a odst. 1 zákona – trest zákazu činnosti). U stěžovatele se však nikdo nezabýval tím, zda je držitelem řidičského oprávnění (zda je oprávněn řídit motorové vozidlo): vytýkán mu byl ve skutečnosti právě jen výše zmíněný formální nedostatek údajů na jeho izraelském řidičském průkazu.

[15] Sazbou pokuty od 25 000 do 50 000 Kč a rozmezím zákazu řízení od jednoho roku do dvou let se zabýval i Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 [*nález se týkal kombinace trestů obsažené v § 22 odst. 4 někdejšího zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jehož text odpovídal nyní platnému § 125c odst. 5 písm. a) a odst. 6 písm. a) zákona o silničním provozu*]. Ústavní soud zde zdůraznil, že zákonodárce nemusí vždy upustit od spodního ohraničení výměry sankce. „*Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit nulovou hodnotu výměry sankce; (...) musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby.*“

[16] Typová závažnost jednání, které je postihováno tresty podle § 125c odst. 5 písm. a) a odst. 6 písm. a) zákona o silničním provozu, je nepochybně velmi vysoká, a odtud i vysoké sankce. Tím spíše je ale třeba dbát na to, aby jako porušení § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona (které je kladeno za vinu stěžovateli) bylo kvalifikováno jen takové jednání, které této typové závažnosti dosahuje.

### III.C Řízení s formálně nedokonalým průkazem je ryze administrativním deliktem

[17] Zde lze opět odkázat na komentář k zákonu o silničním provozu. Jak si autoři všimají, formulace § 118 odst. 2 zákona, podle níž řidičský průkaz vydaný cizím státem *neopravňuje* k řízení motorových vozidel na území České republiky, nekoresponduje s návětím § 104 odst. 2 [*Řidičské oprávnění na území České republiky osvědčuje... (řidičský průkaz)*]. Z návětí plyne, že nelze směšovat řidičské oprávnění a řidičský průkaz: průkaz je pouze osvědčením řidičského oprávnění. [Podle dřívějšího znění § 104 odst. 2, účinného do 31. 12. 2011, *k řízení motorových vozidel na území České republiky opravňuje... (řidičský průkaz)*.] Významnější však je, že formulace § 118 odst. 2 neodpovídá ani úpravě obsažené v § 3 odst. 3 písm. a), která je postavena na materiálním hledisku – tedy na tom, zda je někdo držitelem řidičského *oprávnění* –, nikoli na hledisku formálním, opřeném o držení platného a formálně bezvadného řidičského *průkazu*. I zde by tak měl být řidičský průkaz chápán jen jako osvědčení o řidičském oprávnění, a ne jako řidičské oprávnění samo. Sama skutečnost, že řidičský průkaz pozbyl platnosti, totiž neznamená ztrátu řidičského

oprávnění. Závěrem autoři připomínají, že otázku neplatnosti cizozemských řidičských průkazů jinak zákon bohužel vůbec neřeší.

[18] K tomuto závěru lze dodat, že zákon nejen mlčí o této otázce, ale ani jinak uspokojivě neupravuje právní postavení osob, jako je stěžovatel – tedy držitelů cizozemských řidičských průkazů, které sice byly vydány některou ze stran Vídeňské úmluvy (mezi ně patří i stát Izrael), ale přesto nesplňují všechny formální náležitosti vyžadované úmluvou. Soud souhlasí s tím, že za takto nedokonalé právní úpravy nemůže být stát (zde představovaný Magistrátem města Olomouce a Krajským úřadem Olomouckého kraje) nucen k tomu, aby bez dalšího považoval stěžovatelův řidičský průkaz za formálně bezvadný a požadovanou výměnu mu provedl. Ostatně podle čl. 41 odst. 2 písm. a) bodu i) úmluvy musejí smluvní strany uznat právě (a jen) takový vnitrostátní řidičský průkaz, který odpovídá ustanovením přílohy 6 úmluvy.

[19] Znovu je ale třeba upozornit na rozdíl mezi řidičským oprávněním jako takovým – a průkazem, který takové oprávnění jen osvědčuje. Správní orgány (i krajský soud) ve svém výkladu použily – stěžovatelovými slovy – určitou zkratku, v jejímž důsledku formální nedostatky cizozemského osvědčení znamenají, že oprávnění z pohledu českých správních orgánů neexistuje. Tato výkladová zkratka je podle soudu udržitelná tam, kde držitel cizozemského osvědčení od státu něco žádá (zde vnitrostátní osvědčení – český řidičský průkaz). Nelze ji však použít k potrestání držitele formálně nedostatečného osvědčení za delikt, který je svou typovou závažností (skupina nejprísněji trestných deliktů v silničním provozu) ve zřetelném nepoměru s ryze administrativní povahou držitelova poklesku.

[20] Pro kvalifikaci stěžovatelova deliktu je vhodné provést srovnání s typově podobným jednáním, jehož se může dopustit držitel českého řidičského průkazu. Řidič motorového vozidla musí mít při řízení u sebe řidičský průkaz, rozuměj svůj a platný [§ 6 odst. 7 písm. a) zákona o silničním provozu], a na výzvu úředních osob vyjmenovaných v zákoně je povinen jej předložit (§ 6 odst. 8 zákona). Pokud řidič u sebe platný průkaz nemá, resp. jej nepředloží, nebo předloží průkaz z jakéhokoli důvodu neplatný (§ 118 odst. 1), dopouští se přestupku podle zbytkové skutkové podstaty zákona o silničním provozu upravené v § 125c odst. 1 písm. k) [*fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona*] a bude potrestán podle § 125c odst. 5 písm. g) pokutou od 1 500 Kč do 2 500 Kč.

[21] Kdyby stěžovatelův cizozemský řidičský průkaz splňoval veškeré náležitosti podle úmluvy, mohl by stěžovatel dříve či později získat výměnou český řidičský průkaz. Izraelský průkaz však tyto náležitosti nesplňuje a nic nenasvědčovalo tomu, že se to změní. (Je proto rozumné, že si stěžovatel nakonec udělal českou autoškolou, a konstruktivně tak vyřešil svou situaci do budoucna.) Za takových okolností by byl stěžovatel setrval ve stavu, kdy by jeho řidičský průkaz byl *de facto* neplatný. Původně řádný izraelský řidičský průkaz by totiž přestal po třech měsících od okamžiku, kdy stěžovatel získal povolení k trvalému pobytu, plnit svou osvědčující funkci, což by navodilo stejnou situaci jako u řidiče, který řídí s neplatným českým průkazem (§ 118 odst. 1). Stěžovatel by tak – stejně jako držitel neplatného českého řidičského průkazu – mohl by být potrestán jen podle zbytkové skutkové podstaty upravené v § 125c odst. 1 písm. k).

pokračování

[22] Žalovaný správně uvádí, že výše zmíněné stanovisko veřejné ochránkyně práv není ve stěžovatelův prospěch. Podle něj nenaplnňuje formální znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 (řízení bez řidičského oprávnění) jen řízení s řidičským průkazem cizího státu *podléhajícím výměně* za český řidičský průkaz – kdežto řízení s průkazem, který nesplňuje požadavky úmluvy, takovým přestupkem je. Jako zdůvodnění stanovisko stručně uvádí, že Česká republika není vázána smluvní povinností uznávat takovýto průkaz jako doklad prokazující řidičské oprávnění jeho držitele. V tom má stanovisko pravdu, ale dále již argumentaci nerozvíjí a nevysvětluje, proč by zrovna to jednání, jehož se dopustil stěžovatel, mělo být přestupkem podle nejprísnejší zákonné skutkové podstaty.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[23] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil; současně zrušil rozhodnutí žalovaného krajského úřadu i rozhodnutí magistrátu, která trpěla stejnou vadou. Správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem vysloveným výše.

[24] V této situaci je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 60 a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovateli.

[25] Stěžovatel tak obdrží celkovou náhradu nákladů řízení ve výši 26 456 Kč tvořené těmito částkami:

- soudními poplatky ve výši 10 000 Kč za (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost a 2 x 1 000 Kč za návrh na odkladný účinek);
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o žalobě, tj. za tři úkony právní služby – převzetí věci, žalobu a repliku. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) činí 3 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady 10 200 Kč;
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby – kasační stížnost, ve výši (3 100 + 300 =) 3 400 Kč;
- částkou DPH ve výši 21 % z vypočtené odměny a paušálních náhrad, kterou je advokát coby plátce DPH povinen odvést; ta činí 2 856 Kč.

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

V Brně dne 13. října 2020

Zdeněk Kühn  
předseda senátu