

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **D. J. B. W.,** zastoupený Mgr. Petrou Schinnenburgovou, advokátkou se sídlem V Nových domcích 13, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje,** se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 7. 2011, č. j. 57 A 49/2010 – 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 7. 2011, č. j. 57 A 49/2010 – 52, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 28. 5. 2010, č. j. DSH/7117/10, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk (dále jen „městský úřad“) ze dne 26. 3. 2010, č. j. DOP/116/2010-Han, kterým nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o udělení řidičského oprávnění skupiny B. V odůvodnění rozsudku krajský soud zdůraznil, že v dané věci je přezkoumáváno rozhodnutí správního orgánu vydané v obnoveném řízení, a proto se nemohl zabývat zákonností rozhodnutí o obnově daného řízení, resp. námitkami v tomto smyslu uplatněnými v žalobě. Zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o silničním provozu“), byl s účinností od 1. 7. 2006 změněn zákonem č. 411/2005 Sb. a v důvodové zprávě k tomuto zákonu je pod bodem IV. uvedeno, že navrhované změny zákona o silničním provozu jsou v souladu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána a v souladu se směrnicemi Evropské unie, zejména směrnicí Rady 91/439/EHS o řidičských průkazech (dále jen „směrnice“). Není proto správné tvrzení stěžovatele, že zákon o silničním provozu nepřevzal pojmy používané touto směrnicí a že

v něm není výslovně uvedeno, že má být vykládán v souladu s ní. Vycházejíce z této směrnice byly do zákona o silničním provozu v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie dnem 1. 5. 2004 implementovány kromě jiných i čl. 7 bod 1 a čl. 9 směrnice, a to do ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Z uvedeného je nutno dovodit nesprávnost stěžovatelovy námitky, že zákon o silničním provozu neobsahuje bližší objasnění pojmu trvalého nebo přechodného pobytu na území České republiky. Ust. § 2 je nazváno „Vymezení základních pojmů“ a přechodný pobyt je v tomto ustanovení vymezen slovy „který trvá alespoň 185 dnů, pokud osoba neprokáže, že se na území České republiky připravuje na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců (dále jen „přechodný pobyt“)“. Tzn., že v tomto ustanovení, které upravuje místní příslušnost, je uvedena i legislativní zkratka pro pojem přechodný pobyt a je umístěna do ustanovení, v němž jsou vymezeny základní pojmy zákona o silničním provozu. Nejedná se tedy o extenzivní výklad citovaného zákona, jak namítal stěžovatel. Podmínky pro udělení řidičského oprávnění jsou vymezeny v ust. § 82 zákona o silničním provozu, kde je v odst. 1 pod písm. d) stanovena podmínka, že žadatel musí mít na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt. Co se rozumí přechodným pobytem je pak uvedeno v ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Bylo tedy správné, když správní orgány obou stupňů v souvislosti se splněním podmínek pro udělení řidičského oprávnění stěžovateli posuzovaly podmínky stanovené v ust. § 82 odst. 1 písm. d) v souvislosti s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu . Pokud městský úřad zjistil, že stěžovatel k žádosti o udělení řidičského oprávnění na území České republiky předložil potvrzení o studiu na Integrované střední škole Cheb a následně bylo kontrolou orgánů Policie České republiky a zřizovatele této školy Krajským úřadem Karlovarského kraje zjištěno, že na této škole nestudoval, byl správný závěr městského úřadu, že stěžovatel nesplnil podmínku pro udělení řidičského oprávnění stanovenou v ust. § 82 odst. 1 písm. d) vycházející z § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Správný byl rovněž závěr krajského úřadu, který odvolání stěžovatele zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že nebyly splněny podmínky ust. § 100 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), a proto nebylo možno platně zahájit obnovu řízení o udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu. Obě podmínky pro obnovu řízení musí být splněny současně. Tvrzení krajského úřadu, že městský úřad postupoval v souladu s veřejným zájmem s cílem, aby na základě zjištěného stavu byla otázka udělení či neudělení řidičského oprávnění uvedena do souladu s příslušnou právní úpravou, není způsobilé zhojit nesplnění základní podmínky stanovené v ust. § 100 správního řádu na počátku řízení. Veřejný zájem musí správní orgány jednoznačně a nezaměnitelně označit, a to od počátku řízení, tak aby účastníkům řízení bylo umožněno se neoprávněným obnovám řízení bránit a dále aby bylo možné rozhodnutí správních orgánů přezkoumat. Rozhodnutí městského úřadu je pro uvedené vady nicotné a nepřezkoumatelné. Pokud bylo v rozporu s platným právem řízení obnoveno, tak veškerá rozhodnutí v jeho rámci a v následujících stupních jsou absolutně neplatná a neúčinná, tedy nicotná. Názor krajského soudu, že rozhodnutí o obnově řízení nabylo právní moci dne 19. 3. 2010 je vadný, jelikož nebyly splněny předpoklady k obnově řízení. Pochybení správních orgánů nejsou zhojená uplynutím lhůty k odvolání, pokud správní rozhodnutí jako takové je již pro nesplnění zákonných předpokladů nicotné. Krajský soud měl z moci úřední rozhodnout o nicotnosti

rozhodnutí krajského úřadu i rozhodnutí městského úřadu, a pokud tak neučinil, měl v plném rozsahu vyhovět žalobě stěžovatele. Správními orgány byly porušeny ustanovení zákona o řízení před správním orgánem, a to v rozsahu, který ovlivnil zákonnost. Stěžovatel dále uvedl, že městský úřad odůvodnil obnovu řízení odkazem na nesplněnou podmínku podle ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Toto ustanovení však neupravuje žádné podmínky k udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu, ale řeší místní a věcnou příslušnost správního úřadu. Již z jeho názvu „Vymezení základních pojmů“ je zjevné, že zde nejsou uváděny žádné podmínky pro udělení řidičského oprávnění či vydání řidičského průkazu. Spornou je otázka splnění podmínky trvalého, popř. přechodného, pobytu na území České republiky podle ust. § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. V citovaném ustanovení není stanovena jako podmínka k udělení řidičského oprávnění délka pobytu na území České republiky a ani předložení jakéhokoliv potvrzení. Toto ustanovení pouze požaduje, aby žadatel na území České republiky měl nejméně přechodný pobyt. Bližší objasnění pojmu trvalého nebo přechodného pobytu tento zákon neobsahuje. Skutečnost, zda bylo předloženo potvrzení o studiu na Integrované střední škole Cheb, je z hlediska trvalého, popř. přechodného, pobytu bezvýznamná, jelikož stěžovatel má jako občan EU právní nárok na udělení povolení k pobytu na území České republiky. Přitom stěžovatel zdůraznil, že může na území České republiky pobývat bez jakéhokoliv povolení k pobytu, a to až po dobu 3 měsíců. Pouze pokud chtějí občané EU pobývat delší dobu, jsou oprávněni, nikoliv povinni, požádat o vydání potvrzení o přechodném pobytu. V žádném případě tedy nelze datum vydání potvrzení o přechodném pobytu spojovat s počátkem pobytu osoby na území České republiky. Jelikož zákon o silničním provozu neobsahuje žádné vymezení pojmu přechodného, popř. trvalého pobytu, je třeba jej vykládat v souladu se zákonem č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a nikoliv odkazem na ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Dále stěžovatel poukázal na to, že ust. § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu žádný odkaz na ust. § 2 písm. hh) neobsahuje. Extenzivní výklad ustanovení citovaného zákona tak, jak je aplikován krajským úřadem, je proto nepřípustný a protizákonný. Také tvrzení krajského úřadu, že směrnice byla v rozsahu úpravy přechodného pobytu transponována do ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, je vadné. Citované ustanovení upravuje pouze místní a věcnou příslušnost správního orgánu, neobsahuje však žádné ustanovení blíže specifikující či objasňující požadavek podle ust. § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Zákon o silničním provozu nepřevzal ani pojmy používané směrnicí a ani v něm není výslovně uvedeno, že má být vykládán v souladu se směrnicí. S ohledem na uvedené není možné, aby zákon o silničním provozu rozvinul účinky směrnice vůči stěžovateli. Nedostatečná implementace směrnic Rady do právních řádů jednotlivých členských států EU, jde vždy k tíži těchto členských států. Pokud krajský soud uvádí, že zákon o silničním provozu převzal pojmy používané směrnicí, a to s poukazem na bod IV důvodové zprávy k zákonu č. 411/2005 Sb., je třeba toto tvrzení v plném rozsahu odmítnout. Důvodové zprávy nejsou prameny práva a nerozvíjejí ani žádné účinky vůči osobám. Pokud měl zákonodárce v úmyslu implementovat směrnici do právního řádu České republiky, musel by tak učinit výslovně. To však neučinil. Proto směrnice vůči stěžovateli, a ani ostatním osobám, nemá žádné účinky. Stěžovatel splnil veškeré podmínky pro udělení řidičského oprávnění stanovené v ust. § 82 odst. 1 zákona o silničním provozu a rozhodnutí městského a krajského úřadu jsou v rozporu se správním řádem a zákonem o silničním provozu. Ust. § 92 citovaného zákona nedává správnímu orgánu prostor ke správnímu

uvážení, zda řidičské oprávnění udělí či nikoliv, ale při splnění podmínek je povinen řidičské oprávnění udělit. Jelikož krajský soud nesprávně posoudil otázku stěžovatelova trvalého, popř. přechodného, pobytu na území České republiky, je jeho rozsudek nezákonný. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí správních orgánů je založeno na řádně povolené obnově řízení. V daném případě vyšly najevo nové skutečnosti o neexistenci skutečného - obvyklého pobytu stěžovatele na území České republiky v trvání alespoň 185 dnů, resp. jeho falešné potvrzení o studiu, a na věci je samozřejmě veřejný zájem. Těžko připustit situaci, kdy správní orgány neobnoví správní řízení, jehož výsledek je založen na zjevně falešných podkladech. Je a musí být vždy věcí veřejného zájmu, aby řidič, který nesplnil zákonné podmínky pro udělení řidičského oprávnění, nemohl řídit motorová vozidla. Stranou zájmu v daném případě nesmí zůstat ani skutečnost, že stěžovatel prokazatelně není v dobré víře. Musí vědět, že na území České republiky neměl pobyt alespoň 185 dnů a musí vědět, že potvrzení o jeho „studiu“ je falešné. Stěžovatel na Integrované střední škole Cheb nikdy nestudoval a Česká republika v rozhodném období nebyla místem jeho obvyklého pobytu, jak bylo v řízení prokázáno. Stěžovatel tvrdí, že splnil veškeré podmínky pro udělení řidičského oprávnění. Nikdy však nepředložil, byť jediný objektivní důkaz, že na území České republiky v rozhodné době skutečně alespoň 185 dnů obvykle pobýval, resp. zde studoval. Zjištěné skutečnosti a dostupné podklady nebyly stěžovatelem nijak vyvráceny. Jelikož jde o řízení o žádosti, rozhodné podklady musí obstarat a předložit ten, který o přiznání práva žádá, tj. stěžovatel. Za daného stavu věcí nebylo možno rozhodnout ve věci jinak. Postup opačný by byl zjevně postupem contra legem a postupem v rozporu s veřejným zájmem. Krajský úřad z výše uvedených důvodů navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Namítal-li stěžovatel, že nebyly splněny podmínky pro nařízení obnovy řízení, je nutno zdůraznit, že obnova řízení ve věci udělení řidičského oprávnění byla nařízena rozhodnutím Městského úřadu Nepomuk ze dne 25. 2. 2010, č. j. DOP/116/2010-Han, které nabylo právní moci dne 19. 3. 2010, přičemž stěžovatel nevyužil možnosti podat proti tomuto rozhodnutí řádný opravný prostředek, čímž znemožnil jeho případný následný soudní přezkum. V dané věci je předmětem soudního přezkumu rozhodnutí krajského úřadu, jímž bylo v obnoveném řízení zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí městského úřadu, kterým nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o udělení řidičského oprávnění skupiny B v České republice. Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, který směřuje proti pravomocnému rozhodnutí. Řízení o obnově se skládá ze dvou fází. Nejprve správní orgán posoudí, zda existují důvody, aby byla obnova řízení povolena a teprve poté, pokud správní orgán shledá podmínky pro obnovu řízení a povolí ji, je vydáno rozhodnutí, které zohledňuje nové skutečnosti či důkazy, které existovaly v době původního řízení a které v něm účastník nemohl uplatnit, popř. které se ukázaly nepravdivými. Krajský soud tedy nepochybil, když se odmítl zabývat

námitkami stěžovatele, které směřovaly proti rozhodnutí o obnově řízení. Rovněž Nejvyšší správní soud se proto těmito námitkami nemohl věcně zabývat.

Stěžovatel dále namítal, že splnil všechny zákonné podmínky pro udělení řidičského oprávnění, a to včetně podmínky přechodného pobytu na území České republiky podle ust. § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu.

Podle obsahu správního spisu podal stěžovatel dne 25. 7. 2008 u městského úřadu žádost o udělení řidičského oprávnění, ke které připojil v souladu s ust. § 92 odst. 4 zákona o silničním provozu doklad totožnosti (občanský průkaz č. X vydaný v SRN), posudek o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel ze dne 23. 6. 2008 (vydaný MUDr. J. L., praktickou lékařkou v Plzni), doklad o odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel (ev. č. X, skupina „B“, vydaný dne 24. 7. 2008 Městským úřadem Nepomuk), potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky (č. X vydané dne 23. 6. 2008 Policií České republiky s adresou pobytu N., výpis z rejstříku trestů, potvrzení o studiu (vydané dne 5. 5. 2008) a fotografii stěžovatele. Řízení bylo ukončeno dne 13. 8. 2008, kdy stěžovatel převzal řidičský průkaz č. X. Protože následně bylo zjištěno, že stěžovatel na Integrované střední škole Cheb nikdy nestudoval a předložené potvrzení o studiu je tedy nepravdivé, zahájil městský úřad oznámením ze dne 15. 1. 2010, které bylo stěžovateli doručeno dne 21. 1. 2010, řízení o obnově řízení ve věci udělení řidičského oprávnění. Rozhodnutím, které bylo stěžovateli doručeno dne 3. 3. 2010, byla nařízena obnova řízení. V obnoveném řízení městský úřad znovu posoudil žádost stěžovatele o udělení řidičského oprávnění a rozhodnutím ze dne 26. 3. 2010 žádosti nevyhověl s odůvodněním, že stěžovatel nenaplnil podmínku trvalého nebo přechodného pobytu na území České republiky podle ust. § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu.

Stěžovatel splnění podmínky podle ust. § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu dokládal potvrzením o přechodném pobytu ze dne 23. 6. 2008 a potvrzením o studiu na Integrované střední škole Cheb, podle kterého měl být studentem této školy od 1. 9. 2007.

Především je nutno poukázat na rozpornost jednání stěžovatele, který v řízení o udělení řidičského oprávnění předkládal správnímu orgánu potvrzení o studiu na Integrované střední škole Cheb a v kasační stížnosti označuje předložení potvrzení o studiu z hlediska trvalého, popř. přechodného, pobytu za bezvýznamné, jelikož má jako občan EU právní nárok na udělení povolení k pobytu na území České republiky. Přitom otázka, zda má stěžovatel právní nárok na udělení povolení k pobytu, neměla v předmětném řízení žádnou relevanci. Předložil-li stěžovatel současně i potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky, z něhož bylo pouze zřejmé, že bylo vydáno dne 23. 6. 2008, nemělo to pro posouzení, zda má na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt po dobu alespoň 185 dnů, žádný význam. Zdůraznil-li stěžovatel, že může na území České republiky pobývat bez jakéhokoliv povolení k pobytu, a to až po dobu 3 měsíců, a pouze pokud by chtěl zde pobývat delší dobu, byl by oprávněn, nikoliv povinen, požádat o vydání potvrzení o přechodném pobytu, nemá toto z hlediska ust. § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu žádný význam.

Dále stěžovatel namítal, že pokud zákon o silničním provozu neobsahuje žádné vymezení pojmu přechodného, popř. trvalého pobytu, je třeba jej vykládat v souladu se zákonem o pobytu cizinců a nikoliv odkazem na ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

Tato stížní námitka podle názoru Nejvyššího správního soudu nemá žádné opodstatnění. Mezi těmito citovanými zákony totiž neexistuje žádný vztah, na základě něhož by mohl být při posuzování podmínek pro udělení řidičského oprávnění podle zákona o silničním provozu aplikován zákon o pobytu cizinců, který upravuje v návaznosti na přímo použitelný právní předpis Evropských společenství (nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob) podmínky vstupu cizince na území České republiky a vycestování cizince z území, pobytu cizince na území a vymezuje působnost Policie České republiky, ministerstva vnitra a ministerstva zahraničních věcí v této oblasti státní správy.

Podmínky pro udělení a držení řidičského oprávnění jsou taxativně stanoveny v ust. § 82 zákona o silničním provozu. Jednou z těchto podmínek je podle odst. 1 písm. d) citovaného ustanovení trvalý nebo přechodný pobyt na území České republiky. V případě stěžovatele není sporné, že v době, kdy žádal o udělení řidičského oprávnění, neměl na území České republiky trvalý pobyt. Sporným se bylo pouze to, zda splňoval podmínku přechodného pobytu. Za jakých předpokladů je splněna tato podmínka, lze dovodit z ust. § 2 zákona o silničním provozu vymezujícího základní pojmy používané v citovaném zákoně. Pod písm. hh) tohoto ustanovení je vymezena místní příslušnost úřadů rozhodujících mimo jiné o udělení řidičského oprávnění a v jeho rámci je také obsažena legální definice přechodného pobytu. Podle tohoto ustanovení jím je pobyt trvající alespoň 185 dnů nebo příprava na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců. Zákonodárce tímto způsobem v souladu se směrnicí Rady 91/439/EHS vymezil, co se rozumí přechodným pobytem pro účely udělení řidičského oprávnění.

Vzhledem k tomu, že stěžovateli se nepodařilo prokázat, že se na území České republiky připravoval na výkon povolání pod dobu nejméně 6 měsíců, neboť předložené potvrzení o studiu na Střední integrované škole Cheb bylo nepravdivé, a jeho přechodný pobyt na území České republiky trval prokazatelně méně než 185 dnů, nesplnil podmínku pro udělení řidičského oprávnění ve smyslu ust. § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a úspěšnému krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 28. června 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu