

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **K. H. R. H.,** zast. JUDr. Pavlem Trnkou, LL.M., advokátem, se sídlem Bedřicha Smetany 167/2, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje,** se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 2. 2012, č. j. 30 A 33/2010 – 70,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 2. 2012, č. j. 30 A 33/2010 – 70, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 4. 2010, č. j. DSH/4663/10, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 22. 2. 2010, č. j. DOP/66/2010-Čas, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla nařízena obnova řízení ukončeného dne 10. 12. 2007 převzetím řidičského průkazu č. ED 209504, vydaného správním orgánem prvního stupně dne 14. 11. 2007, žalobcem.

[2] V odůvodnění rozhodnutí žalovaný poukázal na sdělení Policie České republiky, Oblastní ředitelství cizinecké policie Plzeň, Inspektorát cizinecké policie Plzeň (dále též „cizinecká policie“) ze dne 21. 9. 2008, z něhož se podává, že na základě prověrky ubytování cizích státních příslušníků na adrese Zelenohorská 76, Nepomuk, bylo od

majitele nemovitosti zjištěno, že mu není známo, že by na této adrese byli kdy ubytováni němečtí státní příslušníci, při návštěvách objektu si jich ani nikdy nevšiml. Skutečnost, že zde cizinci nikdy nebydleli a ani se zde po dobu delší tří či čtyřech dnů nezdržovali, potvrdilo i několik místních obyvatel, jakož i osoba, která měla objekt v minulosti poskytnut k užívání jako ubytovatel. V případě žalobce, který uvedenou adresu zadal jako místo svého přechodného pobytu na území České republiky, tedy nebyla splněna jedna z podmínek pro vydání řidičského oprávnění – podmínka přechodného pobytu na území České republiky v trvání alespoň 185 dnů. Žalovaný poukázal na to, že existence veřejného zájmu na novém řízení ve smyslu § 100 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), je dána již zjištěním, že žalobce v době řízení o udělení řidičského oprávnění neměl na území České republiky přechodný pobyt, čímž nebyla naplněna zákonná podmínka § 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v tehdy účinném znění (dále jen „zákon o silničním provozu"). Na tomto závěru pak nemůže nic změnit, pokud žalobce v České republice pobýval rovněž na adrese P. T. 1026, S. P., když ze sdělení cizinecké policie ze dne 9. 3. 2010 se podává, že podle výpovědi ubytovatele na této adrese nepobývali cizinci německé státní příslušnosti dohromady více jak 14 dní. Správní orgán přitom nemohl tyto relevantní skutečnosti zjistit již v rámci původního řízení, když výuka a výcvik byly prováděny autoškolou a bez vědomí správního orgánu. Žalovaný uzavřel, že v obnoveném řízení žalobci nic nebrání splnění podmínky přechodného pobytu doložit.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou ze dne 12. 5. 2010, ve které navrhl, aby Krajský soud v Plzni napadené rozhodnutí zrušil; současně navrhl, aby přiznal žalobě odkladný účinek. Namítal, že sdělení cizinecké policie ze dne 21. 9. 2008 a ze dne 9. 3. 2010 nepředstavují oficiální záznamy státního orgánu a před jejich vyhotovením nebyla prověřena věrohodnost dotazovaných osob; z výpovědi ubytovatele navíc není ani v jednom případě zřejmé, zda byly pobyty cizinců na předmětných adresách jednorázové či opakované. Správní orgány dostatečně neprokázaly důvody pro nařízení obnovy řízení a mimoto nevyjádřily, na základě jakého konkrétního veřejného zájmu byla obnova řízení nařízena; toto kritérium nemohlo být splněno pouze odkazem na to, že se objevily nové, dříve neznámé skutečnosti. Žalobce navíc nebyl v rozporu se zákonem spraven o tom, že do spisu bylo založeno sdělení cizinecké policie ze dne 9. 3. 2010 jako nový důkaz. Pokud žalobce v původním řízení nedoložil svůj pobyt na adrese P. T. 1026, S. P. (a tuto adresu uvedl pouze v posudku o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel), neučinil tak proto, že pro vydání rozhodnutí byly dostačující jiné předložené podklady. Pokud správní orgán prvního stupně v původním řízení dospěl k závěru, že žalobce splnil veškeré podmínky pro udělení řidičského oprávnění, a toto své zjištění teprve následně revidoval, jednalo se o skutečnost, kterou mohl a měl zjistit již v původním řízení; pro takovou skutečnost nebylo možno obnovu řízení nařídit; v této souvislosti žalobce odkázal na prvorepublikovou sbírku nálezů Nejvyššího správního soudu, tzv. Bohuslavovu sbírku, konkrétně judikáty Boh. A 4122/24, 7231/28 a 9596/32. Tuto skutečnost tvrdil již v odvolání, žalovaný se s ní však nevypořádal.

[4] Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 13. 10. 2010, č. j. 30 A 33/2010 – 47, návrh na přiznání odkladného účinku žaloby zamítl.

[5] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 29. 2. 2012, č. j. 30 A 33/2010 – 70, napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; současně žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7760 Kč. V odůvodnění rozsudku poukázal na ustanovení § 100 odst. 1 a 3 správního řádu a vyložil, že pro obnovu řízení z moci úřední musí být mimo jiné naplněna podmínka veřejného zájmu na novém řízení, přičemž jeho existenci je třeba jednoznačně odůvodnit. V posuzované věci se tak ovšem nestalo, neboť správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí toliko uvedl, že *„vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, resp. provedené důkazy se ukázaly nepravdivými“*, z čehož dovodil důležitý obecný zájem na obnově řízení. Z rozhodnutí tak není patrné, jaký konkrétní veřejný zájem v dané věci existuje; jeho odůvodnění je vágní, obecné a neodpovídající kritériím podle § 68 odst. 3 správního řádu. Uvedené nedostatky pak nezhojil ani žalovaný, neboť ani on nevymezil, v čem spatřuje veřejný zájem na novém řízení. Krajský soud uzavřel, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž se již nezabýval dalšími námitkami uplatněnými v žalobě.

[6] Proti rozsudku Krajského soudu v Plzni se žalovaný (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 4. 4. 2012, podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítal, že veřejný zájem je v dané věci zjevný ze zákona o silničním provozu, totiž aby řidičské oprávnění bylo uděleno pouze osobě, která splní podmínky podle jeho § 82. Pokud žalobce nesplnil podmínku podle písm. d) tohoto ustanovení, správní orgány tuto skutečnost správně vyhodnotily jako dostatečný výraz veřejného zájmu; jeho naplnění je mimoto zjevné i z obsahu správního spisu. Stěžovatel zdůraznil, že v obdobné věci, o níž bylo rozhodnuto rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 2. 2012, č. j. 57 A 43/2010 – 78, tedy týmž soudem a s odstupem jednoho týdne, byl vysloven závěr opačný, kde byl v rozhodování správních orgánů seznán veřejný zájem na omezení tzv. turistiky za řidičskými průkazy, což je i případ žalobce, který v České republice nikdy neměl svůj obvyklý pobyt. Vzhledem k tomu, že v době řízení nebyla v zákoně o silničním provozu zakotvena teprve s účinností od 1. 2012 doplněná norma § 94 odst. 1 písm. c), bylo v dané věci nutno aplikovat institut obnovy řízení. Stěžovatel dodal, že žalobce měl opakovaně možnost spornou skutečnost (tedy že měl v České republice v předmětné době obvyklý pobyt) doložit, toto však neučinil.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 14. 5. 2012 navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení. Označil za nedostačující postup žalovaného, který byl povinen veřejný zájem na obnově řízení specifikovat již ve svém krajským soudem zrušeném rozhodnutí; toto pochybení nelze napravovat teprve v rámci řízení o kasační stížnosti. Esenciální náležitost veřejného zájmu pak nelze dovozovat ani z obsahu správního spisu, jak navrhuje stěžovatel. Na správnosti závěrů napadeného rozsudku nemůže nic změnit ani případný zájem na potírání tzv. turistiky za řidičskými průkazy.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož 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.

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel namítal, že veřejný zájem je v dané věci zjevný ze zákona o silničním provozu, totiž aby řidičské oprávnění bylo uděleno pouze osobě, která splní podmínky podle § 82 zákona. Žalobce ovšem podmínku podle písm. d) tohoto ustanovení nesplnil, což správní orgány ve svých rozhodnutích správně vyhodnotily jako dostatečný výraz veřejného zájmu.

[12] Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou.

[13] Podle § 100 odst. 1 správního řádu *„řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.“* Podle odst. 3 téhož ustanovení *„ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 1 a jestliže je na novém řízení veřejný zájem; do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno.“*

[14] Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011, *„řidičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která má na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt.“*

[15] V nyní projednávané věci byla správním orgánem prvního stupně na základě § 100 odst. 3 správního řádu ve spojení s odst. 1 písm. a) téhož ustanovení nařízena obnova řízení, v němž bylo žalobci podle § 92 zákona o silničním provozu uděleno řidičské

oprávnění. Následně však bylo prověrkou cizinecké policie zjištěno, že v případě žalobce nebyla splněna podmínka podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, tedy podmínka přechodného pobytu na území České republiky, neboť tento se nikdy nezdržoval na adrese Z. 76, N., kterou uvedl v žádosti o udělení řidičského oprávnění. Správní orgán prvního stupně k otázce veřejného zájmu na novém řízení v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že obnovu řízení nařizuje *„v důležitém obecném zájmu vyjádřeném zákonem o silničním provozu"*. Žalovaný se k této otázce v žalobou napadeném rozhodnutí vyjádřil tak, že *„v uvedené věci není možno existenci veřejného zájmu pominout. (...) Nově vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, které jsou tím důkazem, pro které se obnova řízení nařizuje."*

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákonný atribut obnovy řízení, jak je vymezen v § 100 odst. 3 správního řádu, totiž že na novém řízení musí být veřejný zájem, mohl být v rozhodnutích správních orgánů vymezen blíže a konkrétněji, to však nic nemění na skutečnosti, že z rozhodnutí je zřejmé, v čem správní orgány veřejný zájem na obnově řízení spatřovaly. Pokud totiž správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že obnovu řízení nařizuje *„v důležitém obecném zájmu vyjádřeném zákonem o silničním provozu,"* pak z této formulace ve spojení s okolnostmi věci je zřejmý odkaz na veřejný zájem na tom, aby řidičské oprávnění bylo vydáváno pouze osobám, které pro to splňují veškeré požadavky, mj. pouze takovým osobám, které mají, resp. v době řízení a v souladu s podmínkami zákona v tehdy účinném znění měly na území České republiky přechodný pobyt, jak vyžadoval § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011.

[17] Jestliže byly správnímu orgánu prvního stupně následně předloženy výsledky šetření provedeného cizineckou policií, na jejichž základě dospěl k závěru, že žalobce v době řízení udal adresu svého přechodného pobytu na území České republiky, na které se však fakticky nezdržoval, popř. se zde zdržoval pouze krátkodobě – v řádu dnů či po dobu několika týdnů, zatímco zákon o silničním provozu v § 2 písm. hh) vyžadoval přechodný pobyt v trvání alespoň 185 dnů, a již jen z tohoto zjištění dovodil veřejný zájem na obnově řízení, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že i takto stručné odůvodnění atributu veřejného zájmu na obnově řízení za daných okolností obstojí. Náležitost veřejného zájmu je tedy dostatečně patrná již z vlastního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a nebylo proto vůbec třeba přistupovat k posouzení, zda by ji bylo lze dovozovat z obsahu správního spisu, jak navrhoval stěžovatel a čemuž oponoval žalobce.

[18] V této souvislosti lze poukázat na to, že požadavek veřejného zájmu v ustanovení § 100 odst. 3 správního řádu nelze vztahovat k určitému obecnému (abstraktnímu) veřejnému zájmu, nýbrž tento odkazuje na jednotlivé (konkrétní) veřejné zájmy vyjádřené v příslušných právních předpisech, jakým je i zákon o silničním provozu. Není přitom nutné, aby byl veřejný zájem v zákoně výslovně definován, nýbrž postačí, pokud tento vyplývá ze smyslu a účelu právní úpravy (VEDRAL, J. *Správní řád : Komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 100, 102, 868). O takový případ se jedná i v případě veřejného zájmu na tom, aby řidičské oprávnění bylo v souladu s právní úpravou zákona o silničním provozu vydáváno pouze osobám, které pro to splňují veškeré zákonné požadavky, jak jsou upraveny v § 82 a navazujících ustanoveních zákona. Veřejný zájem lze v tomto smyslu pojímat také jako výslovně či toliko *implicite* vyjádřený účel (úkol)

právní úpravy na daném úseku a současně jako důležité interpretační vodítko při její aplikaci (SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 65-66).

[19] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěry svého rozsudku ze dne 4. 4. 2013, č. j. 3 As 54/2012 – 23, který byl vydán v právně i skutkově obdobné věci a kterým byla zamítnuta kasační stížnost jiného žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 2. 2012, č. j. 57 A 43/2010 – 78 (na který stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně poukazuje). V uvedeném rozsudku ze dne 4. 4. 2013 Nejvyšší správní soud vyložil, že *„lze připustit, že správní orgány se problematikou veřejného zájmu na rozhodnutí o obnově řízení zabývaly stručně a nikoli komplexně a jejich argumentace je rozptýlena na různých místech rozhodnutí, nelze však tvrdit, že by se touto problematikou nezabývaly vůbec. Nepochybně platí, že vyjádřily respekt k zákonné povinnosti (§ 2 odst. 4 správního řádu), a tedy i veřejný zájem na předvídatelnosti rozhodovací činnosti správních orgánů, a to jejím sjednocením ve skutkově a právně obdobných případech, stejně tak na souladu rozhodnutí (zde o udělení řidičského oprávnění) se zákonnou úpravou a smyslem zákona v dané oblasti. Jistě bylo možné zdůraznit třeba také veřejný zájem na překonání důsledků obchodování s řidičskými průkazy, provázené nekalými praktikami, s negativními dopady na chování řidičů v silničním provozu, jak to později bylo promítnuto do novely zákona o silničním provozu s účinností od 1. 1. 2012, provedené zákonem č. 297/2011 Sb. Avšak i bez toho je veřejný zájem na sjednocování rozhodnutí v uvedené problematice na základě jejich souladu se smyslem zákonné úpravy vyjádřen dostatečně a srozumitelně a lze tedy uzavřít, že zákonná podmínka veřejného zájmu na rozhodnutí o obnově řízení z úřední povinnosti byla rovněž splněna.“* K témuž závěru Nejvyšší správní soud dospěl i v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 3 As 69/2012 – 27, který se rovněž týkal právně i skutkově obdobného případu, jaký je předmětem přezkumu i v nyní projednávané věci.

[20] Pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění lze dodat, že s účinností od 1. 1. 2012 byl do zákona o silničním provozu novelou zákonem č. 297/2011 Sb. nově zařazen § 94 odst. 1 písm. c), který na obdobné situace pamatuje a podle něhož *„příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností řidičské oprávnění odejme, pokud jeho držitel nesplňoval při udělení řidičského oprávnění podmínky uvedené v § 82; v případě nesplnění podmínky uvedené v § 82 odst. 1 písm. d) se řidičské oprávnění neodejme, pokud v řízení vyjde najevo, že držitel řidičského oprávnění již tuto podmínku splňuje.“* I v kontextu této pozdější změny právní úpravy lze poukázat na tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, totiž že žalobce měl v rámci posuzování podmínek pro obnovu řízení možnost a stejně tak mu ani v (případném) novém řízení nic nebrání doložit spornou skutečnost, tj. že měl v České republice v předmětném období přechodný pobyt; této možnosti však žalobce nevyužil.

[21] Stejně tak z vyjádření ke kasační stížnosti, jakož ani z jiného podání v řízení před správními soudy se nepodává, že by žalobce mohl či hodlal tuto skutečnost jakkoli dále doložit. Žalobce se v tomto ohledu omezil na zpochybňování závěrů učiněných správními orgány, resp. relevance výsledků prověrek cizinecké policie, z nichž správní orgány vycházely. V této souvislosti nelze přehlédnout potvrzení zaměstnavatele ze dne 22. 6. 2010, které žalobce předložil v rámci řízení před krajským soudem a z něhož se podává, že žalobce byl od 1. 5. 1999 až do dne vydání potvrzení zaměstnán u Bavorského červeného kříže, Zemské pobočky se sídlem Garmischer Straße 19-21, Mnichov, přičemž

v rámci své činnosti byl nasazen částečně i ve službě zákazníkům, v jejímž rámci vyjížděl do terénu. Ani z tohoto potvrzení tedy nevyplývá, že by měl žalobce v době řízení o udělení řidičského oprávnění, ukončeného dne 10. 12. 2007, přechodný pobyt na území České republiky v době trvání alespoň 185 dnů; toto potvrzení svědčí spíše pro závěr opačný.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, napadeného rozhodnutí žalovaného, jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a další spisové dokumentace k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[23] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. *„zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.“* Na krajském soudu tak bude, aby znovu projednal žalobu žalobce proti napadenému rozhodnutí žalovaného, a to vycházeje z právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v tomto rozsudku, jakož i ve výše uvedených rozsudcích, které byly vydány ve skutkově i právně obdobných věcech. Krajský soud se zejména vypořádá s ostatními námitkami žalobce uplatněnými v žalobě.

[24] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. dubna 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu