

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ladislava Derky v právní věci žalobce: **A. S.,** zast. JUDr. Pavlem Brachem, advokátem se sídlem Klapálkova 3132/4, Praha 4 – Chodov, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje,** se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2016, čj. JMK 16782/2016, sp. zn. S-JMK 2697/2016/ODOS, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2017, čj. 31 A 31/2016-47,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2017, čj. 31 A 31/2016-47, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 3. 9. 2013 u Magistrátu města Brna žádost o vydání řidičského průkazu; k ní připojila doklady o tom, že má v ČR povolen pobyt do 6. 9. 2013 a že je zde do tohoto data i zaměstnána. Magistrát neprodleně zadal výrobu řidičského průkazu, zároveň však žalobkyni poučil, že před převzetím průkazu (po datu 6. 9. 2013) bude muset nově doložit své obvyklé bydliště na území ČR (tj. doložit, že zde i nadále legálně pobývá a je tu zaměstnána nebo tu má jiné osobní vazby).

[2] Žalobkyně se k převzetí průkazu nedostavila a až v říjnu 2015 se začala zajímat o stav řízení. Další (aktuální) doklady, které od ní magistrát vyžadoval, nedodala. Magistrát proto žádosti nevyhověl rozhodnutím ze dne 7. 12. 2015. Žalobkyně podle něj nepředložila doklad, který by prokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR [§ 92 odst. 4 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)].

[3] Proti rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém magistrátu vytýkala, že jí odmítl vydat řidičský průkaz, ačkoliv ji k převzetí již vyhotoveného průkazu opakovaně vyzýval. Žalovaný odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 5. 2. 2016.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně ke Krajskému soudu v Brně žalobu, se kterou byla úspěšná. Oba rozhodující orgány podle krajského soudu podstatně porušily ustanovení o řízení před správním orgánem [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Vydání řidičského oprávnění je spojeno s jeho vyhotovením, čímž zároveň končí řízení o žádosti. V této věci byl řidičský průkaz zjevně vyhotoven již v září 2013 (kdy žalobkyně podala žádost), neboť magistrát zadal žádost do výroby a vyzýval žalobkyni k převzetí dokladu; to znamená, že průkaz byl i vydán. Je nepřípustné, aby v jediném řízení správní orgán vydal více rozhodnutí ve věci samé, nebyl-li uplatněn opravný či dozorčí prostředek; nevyhovující rozhodnutí vydané v prosinci 2015 proto nemůže obstát.

II. Kasační stížnost žalovaného

[5] Proti rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl nesprávné posouzení právní otázky. Stěžovatel pokládá za nesprávný závěr krajského soudu, podle kterého lze ztotožnit vydání rozhodnutí s výrobou řidičského průkazu. Vydání kladného rozhodnutí, které by se v tomto případě projevilo vydáním dokladu, je podle stěžovatele vázáno na projev vůle správního orgánu, která je vlastním obsahem správního rozhodnutí a směřuje navenek vůči svým adresátům. S odkazem na judikaturu NSS stěžovatel dodává, že doklad je vydán v okamžiku, kdy jej správní orgán odevzdá k doručení, a ztrácí tak možnost na něj působit. Za takový úkon však nelze považovat zadání výroby dokladu v průběhu rozhodovací fáze řízení.

[6] Stěžovatel dále nesouhlasí s krajským soudem v tom, že ve věci bylo v říjnu 2015 zahájeno další řízení. Navrhuje, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Bezpředmětná je námitka, ve které stěžovatel krajskému soudu vytýká, že oznámení magistrátu řízením dne 30. 10. 2015 neposoudil podle skutečného obsahu, a nepřesně tak dovodil zahájení nového řízení. Krajský soud totiž opakovaně zdůraznil, že magistrát nové řízení nezahájil, nýbrž dvakrát rozhodl v jediném řízení zahájeném žádostí žalobkyně ze dne 3. 9. 2013. NSS se proto bude dále zabývat pouze tím, zda lze vyhotovení řidičského průkazu současně považovat i za jeho vydání.

[9] Podle § 67 odst. 1 správního řádu *rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva a povinnosti má anebo nemá*. Ustanovení § 151 správního řádu umožňuje namísto písemného vyhotovení rozhodnutí vydat doklad, ale pouze v případě, že správní orgán zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje

zákonem stanoveným dokladem. O vydání dokladu se podle odst. 2 tohoto ustanovení učiní záznam do spisu. Úpravou k tomuto ustanovení speciální je pak § 129 zákona o silničním provozu, podle kterého je takovým dokladem řidičský průkaz.

[10] NSS v této souvislosti připomíná, že již ve svém rozsudku ze dne 16. 6. 2010, čj. 2 As 41/2009-62, č. 1044/2010 Sb. NSS, dovodil, že řidičský průkaz je osvědčením, kterým se pouze prokazuje existence řidičského oprávnění a jeho rozsah. Skutečnost, že správní orgán může průkaz vydat namísto písemného vyhotovení rozhodnutí, přitom neznamená, že průkaz je rozhodnutím samotným.

[11] NSS souhlasí s názorem krajského soudu, že o výsledku posouzení žádosti o vydání řidičského průkazu je rozhodnuto ve chvíli, kdy správní orgán dojde k závěru, že žadatel splňuje (či nesplňuje) zákonné podmínky pro jeho vydání. S krajským soudem však nelze souhlasit, že existence takového rozhodnutí je prokázána pouhým zadáním výroby řidičského průkazu.

[12] Jak je zřejmé ze správního spisu, magistrát opakovaně sdělil žalobkyni, že se dosud nedostavila k převzetí vyhotoveného řidičského průkazu. Zároveň však dával jasně najevo, že podmínky pro jeho předání zatím nejsou splněny. NSS uznává, že se tato sdělení mohou jevit rozporuplná. Zároveň však považuje za nutné zdůraznit, že obsah vůle magistrátu představovala obě uvedená sdělení dohromady. Žalobkyně tak nemohla věnovat pozornost pouze skutečnosti, že doklad byl již vyhotoven, a zároveň přehlížet jasně formulovaný požadavek magistrátu. Skutečnost, že magistrát trvá na dodání dokumentů potvrzujících *aktuální* obvyklé bydliště žalobkyně na území ČR, přitom bylo možné vyložit pouze tak, že nedodá-li žalobkyně požadované dokumenty, je magistrát připraven jí řidičský průkaz nevydat. Tento zjevný záměr magistrátu krajský soud ve svých úvahách nevzal v potaz.

[13] Možnost odepřít vydání již vyhotoveného průkazu předpokládá i zákon o silničním provozu. Podle § 110 odst. 5 tohoto zákona je držitel řidičského oprávnění povinen převzít řidičský průkaz osobně. Současně je držitel řidičského oprávnění, *kterému je vydáván průkaz podle § 109 odst. 2 písm. d), e) nebo f), povinen zároveň s převzetím řidičského průkazu odevzdat neplatný řidičský průkaz nebo řidičský průkaz členského státu nebo poškozený řidičský průkaz členského státu nebo řidičský průkaz vydaný cizím státem nebo řidičský průkaz obsahující neplatné údaje.* Z citovaného ustanovení je patrné, že pokud držitel řidičského oprávnění uvedenému požadavku nevyhoví, řidičský průkaz mu nebude vydán, ačkoli už byl vyroben. V tomto ohledu lze souhlasit s magistrátem, že i když byl průkaz vyroben, nelze z toho usuzovat na jednoznačnou vůli úřadu také průkaz vydat bez ohledu na jakékoli další okolnosti. To, zda průkaz bude vydán, závisí především na tom, zda žadatel splní svou zákonnou povinnost (ať už jde o odevzdání dosavadního průkazu, nebo o doložení aktuálního obvyklého bydliště v ČR).

[14] NSS souhlasí, že výroba řidičského průkazu ve chvíli, kdy není zřejmé, zda bude žalobkyni uděleno řidičské oprávnění, je v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Tato skutečnost však sama o sobě nevypovídá nic o tom, jak správní orgán posoudil žádost o udělení řidičského oprávnění. Požadavek magistrátu, aby žalobkyně doložila splnění nutných podmínek pro udělení řidičského oprávnění, lze tedy chápat jedině tak, že v

okamžiku, kdy ji vyzýval k převzetí řidičského průkazu, samotné *rozhodnutí* o udělení či neudělení řidičského oprávnění ještě neučinil. Ve skutečnosti magistrát rozhodl až tehdy, když žadatelka promeškala lhůtu pro dodání podkladů, které by potvrzovaly její obvyklé bydliště na území ČR, a to tak, že její žádosti nevyhověl.

[15] NSS dále připomíná, že vydáním *rozhodnutí* se podle § 71 odst. 2 správního řádu *rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám*. Komentář, který se z dostupných zdrojů tomuto ustanovení věnuje nejdůkladněji a na který ve své kasační stížnosti odkazuje i stěžovatel, k tomu dodává, že rozhodnutí je vydáno v okamžiku, kdy správní orgán učiní projev vůle, která je obsahem správního rozhodnutí, navenek vůči jeho adresátům. Od této chvíle je jím správní orgán, který ho učinil, vázán, a to tak, že ho může změnit nebo jinak do něj zasáhnout jen způsobem stanoveným zákonem (Vedral, J.: Správní řád. Komentář. II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 632), neboť ztrácí možnost na vyhotovené rozhodnutí fakticky působit. V praxi se tím zpravidla rozumí jeho předání na poštu či jinému doručovateli (Jemelka, L.: Správní řád. Komentář. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2016, str. 395–403). Stejný postoj zaujal i NSS ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS.

[16] Podobné zásady se uplatní i při vydávání *dokladu* nahrazujícího písemné vyhotovení kladného rozhodnutí. Podle již výše citovaného § 110 odst. 5 zákona o silničním provozu *je držitel řidičského oprávnění povinen převzít řidičský průkaz osobně nebo prostřednictvím zmocněné osoby na základě ověřené plné moci na příslušném obecním úřadu obce s rozšířenou působností*. Z citovaného ustanovení vyplývá, že magistrát provádí doručení řidičského průkazu sám, a to jeho osobním předáním oprávněné osobě. Tímto okamžikem také správní orgán ztrácí možnost na průkaz působit. Zadáním výroby průkazu, jeho fyzickým vyhotovením či sdělením o možnosti jej převzít však magistrát tuto možnost neztratil. Pokyn k převzetí průkazu sice byl projevem vůle magistrátu směřujícím navenek, ale jeho obsah nenasvědčoval tomu, že se magistrát již rozhodl udělit řidičské oprávnění. Z uvedených zákonných požadavků vyplývá, že doklad mohl být vydán pouze jeho předáním oprávněné osobě, neboť až tehdy by magistrát ztratil možnost na něj fakticky působit. Skutečnost, že magistrát řidičský průkaz nevydal, je navíc podpořena i chybějícím úředním záznamem o jeho vydání. Krajský soud k tomu podotýká, že chybějící záznam nemůže jít k tíži žalobkyně. Zcela však přehlíží, že neprovedení záznamu prokazuje vůli magistrátu nevydat řidičský průkaz do chvíle, kdy žalobkyně splní požadované podmínky.

[17] NSS na závěr dodává, že je-li žádosti o udělení řidičského oprávnění vyhověno, splývá okamžik vydání řidičského průkazu a vydání rozhodnutí o udělení řidičského oprávnění v jedno, neboť písemné vyhotovení rozhodnutí je nahrazováno právě tímto průkazem. Jak NSS uvedl výše, samotné rozhodnutí magistrát učinil až okamžikem zamítnutí žádosti, předběžné výrobě řidičského průkazu navzdory. Vzhledem k této skutečnosti nelze považovat žádný z předcházejících kroků magistrátu za vydání řidičského průkazu.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[18] NSS zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán vysloveným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. července 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu