

## **Závěrečné stanovisko – opatření k nápravě ve věci podnětu Asociace a. České republiky**

Dne 18. července 2005 jsem ke zprávě o šetření podnětu Asociace a. České republiky, se sídlem xxxxxxx, xxxxxxxxxxx, obdržel vyjádření ministra dopravy České republiky. S obsahem došlého vyjádření jakož i přiložených dokumentů (stanoviska Úřadu vlády ČR, odboru kompatibility a posouzením výkladu ustanovení § 92 odst. 3 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vypracovaným Advokátní kancelář K. a B.) jsem se podrobně seznámil.

Jelikož ministr dopravy s mým právním hodnocením obsaženým ve zprávě o šetření podnětu vyjádřil nesouhlas a i přes vyslovené výhrady odmítá uznat pochybení Ministerstva dopravy České republiky (dále jen „ministerstvo“) v souvislosti s vydanými usměrňovacími Ministerstva dopravy, odboru agend řídičů, č. 4/2004 pro jednotný postup obecních úřadů s rozšířenou působností při udělení řídičských oprávnění v souladu s právem Evropských společenství (č.j. 193/2004-160-LEG/1 ze dne 23. 12. 2004), ve znění usměrňovací č. 1/2005 (č.j. 193/2004-160-LEG/2 ze dne 3. 1. 2005), nenavrl ani neprovedl žádná opatření k nápravě, sděluji v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, své závěrečné stanovisko.

### I.

Z obsahu došlého vyjádření vyplynulo, že oproti svému dřívějšímu názoru, podle kterého napadané metodické vedení ministerstva bylo vedeno snahou dostat „benevolentnějším“ podmínkám délky pobytu, jak vyplývají z čl. 9 Směrnice Rady č. 91/439/EHS o řídičských průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Směrnice č. 91/439/EHS“), nyní ministr dopravy uznává, že usměrňovací je třeba skutečně hodnotit jako přísnější oproti stanovisku bývalého ředitele odboru agend řídičů Ministerstva dopravy. Změnu metodického vedení (s účinností od 17. 1. 2005) odůvodňuje závazkem České republiky a jejích orgánů plynoucím z jejího členství v Evropském společenství, zejm. povinností stanovené v čl. 10 Smlouvy o založení Evropských společenství.<sup>1</sup> Zároveň ministr dopravy uvádí, že zmíněná usměrňovací nelze považovat za právní předpis nebo závaznou směrnici ve smyslu § 30 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Členské státy učiní veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy, nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění úkolů. Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů této smlouvy.

<sup>2</sup> Při výkonu přenesené působnosti (v jiných případech než při vydávání nařízení kraje) se orgány kraje řídí též směrnici ústředních správních úřadů.

## II.

Stávající situace si dovoluji ve světle vyjádření ministra dopravy shrnout následovně.

Národní právní úprava není formulována tak, aby připouštěla úvahu o délce pobytu na území České republiky, jak ji stanoví Směrnice č. 91/439/EHS. K řádné a včasné transpozici Směrnice č. 91/439/EHS nedošlo. V rámci legislativního procesu byla schválena novela zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů<sup>3</sup>, která nabude účinnosti dne 1. 7. 2006. Ta však do českého právního řádu implementuje „pouze“ základní pravidlo pro určení příslušnosti členského státu oprávněného k vydání řidičského průkazu žadateli. Další kritéria, jako osobní a profesní vazby k členskému státu (bez bližšího odůvodnění), opomíjí. Za této situace vydalo ministerstvo usměrnění, jimiž instruuje správní úřady k tomu, aby vyžadovaly prokázání délky pobytu na území České republiky (ať už je to 185 dnů s odkazem na text Směrnice č. 91/439/EHS nebo trvalý pobyt s odkazem na úpravu tohoto institutu v jiných zákonných předpisech českého práva). Pokud se vydanými usměrněními příslušné úřady řídí, požadují tak splnění podmínky, která ze zákonného textu nevyplývá, a nutí navíc ke splnění povinností, jež při dosavadní aplikaci zákonné úpravy uplatňovány nebyly. Změnou výkladu od „benevolentnějšímu“ k „přísnějšímu“ (stanovením podmínky pobytu) vyvolává stát postupem svých orgánů tzv. obrácený vertikální účinek směrnice, tedy domáhá se obsahu směrnice vůči jednotlivci za situace, kdy jeho vnitrostátní zákonodárství není v souladu s komunitárním právem. Tento postup byl, s odkazem na případy 14/86 Pretore di Saló a 80/86 Kolpinghuis Nijmegen, Evropským soudním dvorem zapovězen.

Považuji za nepříznivé, že vzniklá situace je výsledkem snahy exekutivy (zastoupené ministerstvem) odstraňovat nedostatky v činnosti legislativy (absenci řádné transpozice směrnice). Postoj ministerstva kritizuji za to, že ve svém důsledku dle mého soudu pomohl pouze k jedinému – nejednotnému výkonu státní správy, který vnáší mezi adresáty veřejnoprávního působení (žadatele o řidičské oprávnění) právní nejistotu v jejich „oprávněných“ očekáváních. Z těchto důvodů navrhuji zrušení usměrnění č. 4/2004 pro jednotný postup obecních úřadů s rozšířenou působností při udělení řidičských oprávnění v souladu s právem Evropských společenství (čj. 193/2004-160-LEG/1 ze dne 23. 12. 2004), ve znění usměrnění č. 1/2005 (čj. 193/2004-160-LEG/2 ze dne 3. 1. 2005).

Proto se domnívám, že dosavadní jednání ministerstva se stalo oprávněně terčem mé kritiky a důvodem, pro který jsem považoval za nutné na situaci upozornit.

## III.

S přihlédnutím k ujištění, kterého se mi od ministra dopravy dostalo, že zvolená metodika není nikterak závazná, byť je ospravedlňována závazky České

---

<sup>3</sup> Zákon č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

republiky vůči Společenství s odkazem na čl. 10 Smlouvy, a se zřetelem k textu schválené novely zákona č. 361/2000 Sb., uzavírám své stanovisko s následujícím závěrem.

Nastanou-li do doby, než vstoupí v účinnost zákon č. 411/2005 Sb. kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, v praxi situace, kdy budou žadatelé o řidičské oprávnění odmítnuti z důvodu neprokázání „pobytu na území“, mají možnost využít všech opravných prostředků předpokládaných našim právním řádem včetně správního soudnictví k naplnění svých oprávněných očekávání vůči státním orgánům České republiky. Vnímám, že tímto postupem budou moci snáz a účinněji bránit svá práva než postupem, který předpokládá zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Řešení případně podaných podnětů se však nebráním, i když upozorňuji na to, že svou činností nenahrazuji rozhodovací činnost správních orgánů a nemohu tedy rozhodovat o jednotlivých žádostech či o zrušení vydaných správních rozhodnutí po jejich nezákonnost.

Po 1. 7. 2006 očekávám sjednocení správní praxe v tom směru, že řidičské průkazy budou obecními úřady obcí s rozšířenou působností vydávány osobám, které kromě splnění dalších podmínek stanovených zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, mají na území České republiky trvalý pobyt nebo přechodný pobyt, který trvá alespoň 185 dnů, případně prokázaly, že se připravují na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců.

Vzhledem k mému přesvědčení, že i po nabytí účinnosti zákona č. 411/2005 Sb. nebude směrnice do českého práva úplně a řádně transponována a hrozí tedy, že bude správními orgány odmítáno vydání řidičských oprávnění i tam, kde to Směrnice č. 91/439/EHS předpokládá (viz shora zmíněný konflikt profesních a osobních vazeb), jako opatření k nápravě navrhuji vyvolání příslušné legislativní iniciativy, která by vedla k zakomponování úplného textu článku 9 Směrnice č. 91/439/EHS do zákona č. 361/2000 Sb., minimálně však tak, aby byla zohledněna profesní a osobní hlediska zamýšlená Směrnicí č. 91/439/EHS s tím, že do doby, než dojde k řádné transpozici směrnice, není vyloučeno sankcionování České republiky za porušení práva Evropského společenství (řádné neprovedení směrnice) s poukazem na vertikální účinek směrnice. Česká republika nemůže (svou nečinností) bránit uplatnění práva jednotlivcem.

JUDr. Otakar M o t e j l  
veřejný ochránce práv