



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **J. F.**, zastoupena JUDr. Pavlem Brachem, advokátem se sídlem Klapálkova 3132/4, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 5. 2019, č. j. 15 A 39/2017 - 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu v Bílině, odboru dopravy (dále jen „městský úřad“), ze dne 18. 10. 2016, č. j. MUBI 42473/2016, sp. zn. MUBI 41351/2015/OD/Ne, bylo podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), žalobkyni odňato řídičské oprávnění skupiny „AM, B1, B“ vydané dne 23. 2. 2015, a to z důvodu nesplnění podmínky stanovené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu v návaznosti na § 2 písm. hh) téhož zákona.

[2] Rozhodnutím ze dne 7. 12. 2016, č. j. 5504/DS/2016, JID: 183769/KUUK, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, který ji zamítl rozsudkem ze dne 29. 5. 2019, č. j. 15 A 39/2017 - 39.

[4] Krajský soud neshledal důvodnými námitky žalobkyně o protiústavnosti § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu či postupu správních orgánů s ústavním pořádkem České

republiky, a proto neshledal ani důvod k tomu, aby se obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení předmětného ustanovení zákona o silničním provozu. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku porušení dobré víry a právní jistoty žalobkyně. V daném případě odejmutí řidičského oprávnění zasahovalo do „dobré víry“ osoby, která musela vědět, že stanovené podmínky nesplňuje, a pouze se spoléhala na to, že když jí byl řidičský průkaz vydán, zachová si řidičské oprávnění i nadále. Městský úřad rovněž nepochybil, pokud řízení o odnětí řidičského oprávnění zahájil na základě podnětu Ministerstva dopravy ze dne 13. 8. 2015. Řízení zahájené z moci úřední může správní orgán zahájit i bez jakéhokoliv podnětu, pouze na základě svých zjištění. Krajský soud poukázal dále na to, že podle běžné správní praxe, která je potvrzena i judikaturou správních soudů, se správní orgány nespokojují pouze s formálním doložením podmínky obvyklého bydliště (doklad o nahlášeném přechodném pobytu, podnikatelském oprávnění atd.), ale vyžadují, aby žadatel prokázal skutečné osobní vazby, z nichž bude zřejmé, že na území České republiky po stanovenou minimální dobu fakticky pobývá. Krajský soud se shodl se správními orgány v tom, že v případě žalobkyně nebyly k žádosti o vydání řidičského průkazu doloženy dostatečné podklady prokazující její faktické osobní a profesní vazby na území České republiky. Předložené dokumenty pouze formálně deklarovaly možnost žalobkyně pobývat a podnikat na území České republiky, ale nijak nevypovídaly o tom, zda tak žalobkyně fakticky činila. Krajský soud dále konstatoval, že prvotní pochybení městského úřadu, tj. neprověření splnění podmínky obvyklého bydliště, kterého se dopustil v řízení o žádosti žalobkyně o udělení řidičského oprávnění, bylo možno zhojit právě v rámci následně z moci úřední zahájeného správního řízení o odnětí řidičského oprávnění vedeného v intencích § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Proto odmítl výklad žalobkyně, že pokud městský úřad v původním řízení hodnotil jí předložené dokumenty jako dostačující a jiné nepožadoval, lze podmínky pro udělení řidičského oprávnění, tedy i podmínku obvyklého bydliště, v době rozhodné považovat za splněné. Krajský soud dále uvedl, že v řízení o odnětí řidičského oprávnění tížilo břemeno tvrzení a důkazní žalobkyni. Jakožto původní žadatelka o udělení řidičského oprávnění, již bylo uděleno řidičské oprávnění, měla prokázat, že buď v době vedení řízení o udělení řidičského oprávnění splňovala podmínku obvyklého bydliště, nebo ji již splňuje v mezidobí od udělení řidičského oprávnění. Jelikož městský úřad pojal důvodné pochybnosti o splnění podmínky obvyklého bydliště, byla žalobkyně povinna náležitě prokázat naplnění nejen formálních znaků obvyklého bydliště, nýbrž i naplnění materiálních znaků obvyklého bydliště na území České republiky. Bylo proto na žalobkyni, aby za daného skutkového a právního stavu doložila svůj faktický pobyt v rozhodné době na území České republiky, tj. své skutečné osobní a profesní vazby na území České republiky. To však strany žalobkyně učiněno nebylo, když k výzvě městského úřadu předložila opět jen neprůkazné listiny, tentokrát v podobě smlouvy o nájmu prostoru sloužícího k podnikání ze dne 1. 6. 2014 a věrnostní karty obchodního řetězce Makro. Krajský soud se přitom ztotožnil se správními orgány, že i tyto listiny neměly náležitou důkazní hodnotu k prokázání obvyklého bydliště ve smyslu § 82 v návaznosti na § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, tj. faktického bydliště na území České republiky. Krajský soud proto uzavřel, že žalobkyně podmínku obvyklého bydliště nijak neprokázala, a proto správní orgány o odnětí řidičského oprávnění žalobkyni rozhodly naprosto oprávněně. Důvodná nebyla podle krajského soudu pak ani námitka, podle které nedal správní orgán žalobkyni možnost seznámit se s podnětem Ministerstva dopravy ze dne 13. 8. 2015. Ze správního spisu prokazatelně vyplývá, že tato možnost byla žalobkyni dána v rámci práva na seznámení se s podkladovým materiálem, o kterém byla žalobkyně vyrozuměna městským úřadem písemností ze dne 2. 3. 2016, ovšem žalobkyně tohoto svého procesního práva nevyužila.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

pokračování

[6] Stěžovatelka po rekapitulaci žaloby namítala, že krajský soud vyložil, že podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu lze odejmout řidičské oprávnění a toto řízení zahájit z moci úřední, avšak neodpověděl na otázku, z jakého důvodu a na základě čeho bylo řízení zahájeno. Podle stěžovatelky městský úřad pouze dospěl k závěru, že v mezidobí došlo ke změně právního názoru (možná i z externího podnětu) na dostatečnost podkladů předložených stěžovatelkou, a že je tudíž potřeba případ znovu prověřit. V neprospěch stěžovatelky, jako adresáta veřejné správy, nelze přičítat, že správní orgán vykládá pravidla jinak než dříve a že již v původním řízení neposuzoval žádost stěžovatelky přísněji a neměl na svém úseku sjednaný dostatečný pořádek a zavedený jednoznačný výklad. Pokud krajský soud uvedl, že účelem aplikované právní úpravy je zabránit „turistice za řidičskými průkazy“, pak stěžovatelka namítala, že ani správní orgány ani soud neprokázaly, že by stěžovatelka byla takovým turistou, přesto z této premisy vycházely, což stěžovatelka vnímá jako osobní urážku. Úpravu obsaženou v § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu považuje za protiústavní. Pokud však správní orgán zahájí řízení podle tohoto ustanovení, musí tvrdit a doložit, že v době udělení řidičského oprávnění žadatel nespĺňoval některou z podmínek pro jeho udělení. Nelze požadovat po stěžovatelce, aby znovu doložila, co již tvrdila a dokládala v jiném řízení. Takový postup jde proti smyslu citovaného ustanovení a narušuje stabilitu založenou správním rozhodnutím.

[7] Obdobným způsobem pak stěžovatelka reagovala i na odůvodnění napadeného rozsudku, v němž se krajský soud vyjadřoval k obsahu podnětu ze dne 13. 8. 2015. Hlášení německého správního orgánu navíc považuje za velmi nejisté. Podle stěžovatelky není jasné, k čemu má podnět směřovat. Míří k jinému období než k tomu, kdy bylo stěžovatelce vydáno řidičské oprávnění, a nemohl tudíž stačit k zahájení řízení o odnětí řidičského oprávnění. Krajským soudem uvedené skutečnosti nemají vliv na posuzovanou věc a pouze posouvají chápání problému do „jiné dimenze“. Podle stěžovatelky pokud již správní orgán řidičské oprávnění udělil, mělo by se mít za to, že podmínky byly splněny. Považuje za zvláštní, že § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu umožňuje správnímu orgánu napravit své vlastní chyby, když podle správního spisu byly doloženy všechny potřebné doklady. Pokud bylo stěžovatelce řidičské oprávnění uděleno, byla v dobré víře, že předložené doklady jsou dostatečné.

[8] Stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem, že postupem podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu lze zhojit chyby učiněné v původním správním řízení, neboť primárně musí být chráněna dobrá víra ve vydaná rozhodnutí. Zde navíc nejde o chyby, neboť potřebné doklady byly doloženy. K tomu, že nebyly splněny podmínky pro udělení řidičského oprávnění, dospěl městský úřad pouze z důvodu, že stěžovatelka na výzvu neosvědčila skutečnosti, které byly doloženy již v původním řízení. Závěry tak učinil nikoliv na základě vlastní vyhledávací činnosti, nýbrž na základě nečinnosti stěžovatelky, byť takovou povinnost neměla, neboť ji splnila v řízení předchozím. Krajský soud tuto povinnost nesprávně vztahoval k řízení o žádosti, neboť řízení o odnětí řidičského oprávnění je zahajované *ex officio*.

[9] Stěžovatelka závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Má za to, že správní orgány i krajský soud pomínuly ústavně právní konsekvence předmětného řízení. Nezvážily, zda uvedený postup nezasahuje do základních práv a svobod stěžovatelky a zda tím správní orgány nezneužily svou moc v rozporu s Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod. S ohledem na zachování dobré víry v rozhodnutí vydaná správními orgány nesmí docházet k excesům správních orgánů, které mohou kdykoliv zkoumat podklady pro vydání řidičského oprávnění a rozhodovat na základě týchž podkladů v neprospěch účastníka řízení. Napadené ustanovení má retroaktivní účinky neočekávatelných a nepředvídatelných rozměrů. Správní orgány nerozhodují na základě skutečností, které nastaly až po udělení řidičského oprávnění, ale mohou kdykoliv znovu zkoumat splnění podmínek, které se zkoumají již v řízení o jeho udělení. Oproti obnově řízení či přezkumnému řízení jde o institut časově nijak

neomezený, a lze jej proto použít kdykoliv i po uplynutí mnoha (i desítek) let. Přitom nemusí jít jen o podmínku obvyklého bydliště. Pro nikoho zde tudíž není garantována dobrá víra v řidičský průkaz, když řízení podle uvedeného ustanovení lze zahájit ve vztahu ke komukoliv, má-li správní orgán jakékoliv podezření. Správní orgán se může bez časového omezení rozmyslet a žádat, aby účastník řízení doložil skutečnosti v materiálním smyslu, že v době udělení řidičského oprávnění splňoval zákonné podmínky. Stěžovatelka považuje tento institut v demokratickém právním státě za nesystémový, neočekávatelný a narušující stabilitu v právních vztazích. Důvody pro zahájení řízení nejsou v napadeném ustanovení ani obecně postaveny najisto. Správním orgánům tak umožňuje zneužívat veřejnou moc. Nadto se zde vyžaduje aktivní spolupráce dotčené osoby, která pak musí vyvracet často i absentující podezření správního orgánu

[10] Na základě výše uvedeného proto stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu i žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jak žalobou napadené rozhodnutí, tak i napadený rozsudek krajského soudu byly vydány na základě řádně zjištěného skutkového stavu a v souladu s příslušnými právními předpisy i s příslušnou judikaturou Nejvyššího správního soudu. V podrobnostech pak odkázal na své vyjádření k žalobě. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že skutkově i právně totožnou věcí se zabýval již v rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018 – 39, jímž zamítl obsahově shodnou kasační stížnost jiného stěžovatele (rovněž občana Německa zastoupeného stejným zástupcem) podanou proti rozsudku krajského soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 15 A 194/2016 - 40. S argumentací uvedenou v citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto ji přebírá i v tomto rozsudku.

[15] Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu lze řidičské oprávnění *udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje*. Dle § 94 odst. 1 písm. c) téhož zákona *[p]říslušný 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*.

[16] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že neshledal důvody pro postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, tedy pro předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. V daném případě byla aplikace předmětného ustanovení zcela proporcionální sledovanému cíli, neboť řízení o odnětí řidičského oprávnění bylo zahájeno (6. 11. 2015) zhruba osm měsíců od vydání řidičského průkazu (4. 3. 2015). Správní orgány by tak nepřekročily ani lhůty, které zákon stanoví pro přezkumné řízení či obnovu řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

pokračování

Ve stěžovatelčině případě nelze vůbec uvažovat, že by použití předmětného ustanovení necelý rok po udělení řídičského oprávnění mohlo dosahovat protiústavních rozměrů. K řešení hypotetických situací, kdy by bylo postupem podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu odňato řídičské oprávnění po deseti, či dokonce více letech od vydání původního rozhodnutí, není Nejvyšší správní soud povolán.

[17] Ostatní stěžovatelčiny námitky pak nemíří k obsahu napadeného zákonného ustanovení, ale ke způsobu, jakým jej v případě stěžovatelky správní orgány vyložily a aplikovaly. Stěžovatelka vytýká správním orgánům, že postupovaly zcela svévolně. Pokud by tyto námitky byly důvodné (k čemuž se zdejší soud vyjádří dále), umožňovaly by Nejvyššímu správnímu soudu poskytnout stěžovatelce náležitou ochranu, aniž by bylo třeba uvedené ustanovení odstranit. V této souvislosti však opět není na místě zabývat se hypotetickou situací, kdy by správní orgán neměl žádné pochybnosti o splnění podmínek pro vydání řídičského oprávnění, a přesto řízení zahájil a požadoval po účastníku, aby „vyvracel ničím nepodložené podezření“. K ochraně před takovým jednáním slouží individuální soudní přezkum, nikoliv návrh na odstranění ustanovení zákona, které veřejná správa zneužila či jinak aplikovala v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

[18] Nutno dále podotknout, že k odnětí řídičského oprávnění dochází s účinky *ex nunc*, nikoliv *ex tunc*. Nezpůsobuje tedy retroaktivní účinky „neočekávatelných a nepředvídatelných rozměrů“, jak se domnívá stěžovatelka. Jakkoliv by v některých případech mohla být problematická zejména otázka časově neomezené možnosti využít institutu odejmutí řídičského oprávnění podle rozporovaného ustanovení, postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky neslouží k abstraktní kontrole norem, nýbrž k odstranění ustanovení, které soudu brání rozhodnout v souladu s ústavním pořádkem České republiky („*Na rozdíl od abstraktní kontroly ústavnosti je konkrétní kontrola ústavnosti zákona vedena v úzkém rámci soudního rozhodování konkrétního případu.*“, viz nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10).

[19] Nelze odhlédnout od skutečnosti, že ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu může dopadat na celou řadu situací, v nichž se prokáže, že držitel řídičského oprávnění nesplňoval v době jeho udělení zákonem stanovené požadavky. Řídičské oprávnění tak může být například i odebráno osobě, které byl v jiném členském státě EU udělen zákaz řízení, a to i na dlouhou dobu. Po tuto dobu by pak neměla správním orgánům bránit jakákoliv jiná lhůta v odebrání nezákonně uděleného řídičského oprávnění, pokud se o zákazu řízení (či obdobném opatření) dozví.

[20] Účelem těchto opatření však není toliko implementace požadavků plynoucích z práva EU [pokud by tomu tak bylo, pak by návrh na zahájení řízení o zrušení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu k Ústavnímu soudu, jak jej požadovala stěžovatelka, byl Ústavním soudem odmítnut již jen z formálních důvodů, neboť podle jeho judikatury má před posouzením ústavní konformity zákona přednost zkoumání jeho konformity s evropským právem – viz usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08, a blíže ještě i bod 23 tohoto rozsudku], ani toliko formální ochrana zákonitosti, tj. náprava situace, kdy správní orgán zjevně v rozporu se zákonem udělil řídičské oprávnění osobě, která nesplňovala podmínky pro jeho vydání. Je třeba si uvědomit, že oním výchozím a nejobecnějším účelem opatření upraveného v § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu je v maximální možné míře zajistit bezpečnost silničního provozu, tj. eliminovat i takové situace, kdy by se stala účastníkem silničního provozu na základě udělení řídičského oprávnění osoba, která nesplňovala zákonné podmínky, tj. například byla v jiném členském státě dočasně (byť s ohledem na tamější vnitrostátní pravidla třeba i dlouhodobě) zbavena řídičského oprávnění (viz požadavek podle § 82 odst. 2 zákona o silničním provozu), avšak v době udělení řídičského oprávnění v České republice nebyla tato skutečnost známa.

[21] Podle Nejvyššího správního soudu tedy lze identifikovat obzvláště silný veřejný zájem, který aprobuje opatření upravené v ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, tj. aby v případě takového dodatečného zjištění existovala možnost řídičské oprávnění odejmout, a to bez konkrétního časového omezení pro tento postup. Uvedené ustanovení tak nelze mít bez dalšího za odporující ústavnímu pořádku České republiky, ale je třeba ho vždy až v konkrétním případě vyložit a aplikovat ústavně konformně, tj. proporcionálně s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti. Z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne maxima, podle níž má ústavně konformní interpretace zákona vždy přednost před jeho derogací (náleze ze dne 16. 6. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/99, nebo ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 33/10), proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodu obracet se s návrhem na přezkum § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu na Ústavní soud. V daném případě, jak bude rozebráno níže, shledal Nejvyšší správní soud aplikaci zákonných ustanovení ve vztahu ke skutkovým okolnostem jako proporcionální.

[22] Stěžovatelka se domnívá, že po vydání rozhodnutí je třeba prakticky vždy upřednostnit dobrou víru ve správnost aktu veřejné moci. Takto však zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře (která je odrazem obecnější zásady důvěry jednotlivce v akty státu dovozované z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) chápat nelze. Dobrou víru vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 - 102, jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem: *„dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.“* Proto nelze upřednostňovat právní jistotu a víru ve správnost aktů veřejné moci tam, kde z povahy věci účastník řízení dobrou víru nemohl mít, neboť musel vědět, že rozhodnutí orgánu veřejné moci nebylo vydáno v souladu se zákonem, resp. že nebyly splněny podmínky pro jeho vydání. *„Posouzení, zda svědčí účastníkovi řízení dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových a právních okolnostech. Pro vznik a trvání dobré víry je podstatná zejména doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 - 36). V rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79, Nejvyšší správní soud též vyslovil, že *„[p]o správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí“*.

[23] Jinými slovy zásada ochrany práv nabytých v dobré víře není bezbřehá. Ve vztahu k aplikované právní úpravě je pak třeba zkoumat i cíl, který sleduje, neboť může převážit veřejný zájem na zákonnosti a správnosti vydaných rozhodnutí nad právní jistotou účastníků řízení. Z důvodové zprávy k novele č. 297/2011 Sb., kterou bylo ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) doplněno do zákona o silničním provozu, jednoznačně vyplývá, že důvodem novelizace byla snaha zabránit podvodům při udělování řídičského oprávnění a ztížit formální přenašení bydliště na území České republiky, jehož jediným cílem je získání řídičského oprávnění, aniž by měla dotyčná osoba k České republice bližší vztah, jak to vyžaduje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. 12. 2006 o řídičských průkazech [dále jen „Směrnice“; pro úplnost však nutno dodat, že § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu není toliko implementací směrnice, neboť umožňuje odnímání řídičského oprávnění i pro nesplnění jiných předpokladů, než které plynou z požadavků Směrnice]. Zákonodárce novelou reagoval mimo jiné na kritiku České republiky v souvislosti s vydáváním řídičského oprávnění osobám, u nichž nebylo dostatečně prokázáno faktické bydliště na jejím území. Tyto cíle jsou bezpochyby legitimním důvodem pro zavedení možnosti odejmout již jednou udělené řídičské oprávnění osobě, která již v době vydání rozhodnutí zákonem stanovené podmínky nesplňovala. Nelze totiž ohlédnout od skutečnosti (kterou stěžovatelka ve své argumentaci zcela pominula), že odejmutí řídičského oprávnění zde zasahuje do „dobré víry“ osoby, která musela vědět, že stanovené podmínky nesplňuje, a pouze se spoléhala na to, že když jí byl řídičský průkaz vydán, zachová si řídičské oprávnění i nadále. Stěžovatelkou napadená právní úprava míří proti těm, kteří obcházejí

pokračování

pravidla pro získání řidičského oprávnění na území členského státu, v němž žijí, čímž postupují též v rozporu se zájmy a cíli Evropské unie vyjádřenými ve Směrnici. Veřejný zájem na zabránění tzv. „řidičákové turistice“ pak bezpochyby plyne právě i z veřejného zájmu na zajištění bezpečnosti silničního provozu, jak správně konstatoval již krajský soud.

[24] Nadto je třeba upozornit i na specifické důsledky rozhodnutí, kterým je uděleno řidičské oprávnění. Toto rozhodnutí vyvolává účinky od okamžiku vydání prakticky po neomezenou dobu. Jeho účinky jsou opakovaně konzumovány tím, že držitel řidičského oprávnění může řídit motorová vozidla a pohybovat se s nimi mezi ostatními účastníky silničního provozu. Pokud se pak v silničním provozu pohybuje osoba, které řidičské oprávnění nemělo být vůbec vydáno, existuje zde zvýšený zájem na prolomení právní jistoty a odstranění nezákonného rozhodnutí. Žadatel, kterému bylo řidičské oprávnění uděleno, byť nebyly splněny všechny zákonné podmínky, mohl řidičské oprávnění po dobu mezi jeho udělením a odebráním využívat stejně jako osoba, která jej získala oprávněně. Z tohoto pohledu tak odebráním řidičského oprávnění, které nemělo být vůbec vydáno, nemůže být dotčena osobě způsobena zvláště vážná újma. Kromě toho obsahuje § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu zmírnění právě ve vztahu k nesplnění podmínky obvyklého bydliště, neboť umožňuje žadateli, který v době vydání řidičského oprávnění tuto podmínku nespĺňoval, doložit, že ji v době rozhodování o odnětí řidičského oprávnění již splňuje, a tím odnětí zcela zabránit.

[25] V nyní posuzovaném případě obdržel městský úřad dne 17. 8. 2015 podání Ministerstva dopravy nazvané „Žádost o prověření řidičského průkazu – zaslání dotazníků SRN k vyplnění“. V tomto podání ministerstvo uvedlo, že obdrželo žádost Spolkového úřadu pro nákladní dopravu a řidiče ve F. o prověření řidičských průkazů vydaných městským úřadem, a to pěti konkrétních německých státních příslušníků, mezi nimiž byla i stěžovatelka. S ohledem na sdělené pochybnosti ohledně bydliště stěžovatelky na adrese v B. byla žádost městským úřadem vyhodnocena jako podnět k přezkoumání skutečnosti, zda stěžovatelka splnila podmínky pro udělení řidičského oprávnění a následného vydání řidičského průkazu na území České republiky, a to především ve vztahu ke splnění podmínky obvyklého bydliště podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

[26] Obsahem tohoto podnětu se zabýval i krajský soud, když uvedl, že „*obsahové náležitosti podnětu nejsou zákonnou úpravou stanoveny (srov. § 42 správního řádu) a ani není omezeno, kdo jej může podat (mohou jej podat jak fyzické a právnické osoby, tak i orgány veřejné moci, popřípadě může být podnět i zcela anonymní). Je třeba mít též na zřeteli, že řízení zahájené z moci úřední, jímž je bezpochyby i řízení o odnětí řidičského oprávnění, může správní orgán zahájit i bez jakéhokoliv podnětu, pouze na základě svých zjištění.*“ Krajský soud dále v této souvislosti upozornil, že „*z odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů vyplývá, že si byly vědomy toho, že správní orgán I. stupně v původním řízení o udělení řidičského oprávnění dostatečným způsobem neproověřoval splnění podmínek pro udělení řidičského oprávnění definovaných v § 82 zákona o silničním provozu, neboť vedle naplnění formálních znaků obvyklého bydliště náležitě nezkontroloval i naplnění materiálních znaků pojmu obvyklé bydliště tak, jak je vymezeno v zákoně o silničním provozu i ve Směrnici.*“ Nelze tudíž souhlasit se stěžovatelkou, že krajský soud neuvedl důvody pro zahájení řízení o odnětí řidičského oprávnění. Pokud stěžovatelka tvrdí, že podnět je velmi „nejistý“ a není z něj zřejmé, k čemu měl mířit, či že míří k jinému období, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že navzdory tomuto subjektivnímu hodnocení stěžovatelky je obsah předmětného podnětu zcela jasný. Správní orgán v něm jednoznačně vyjádřil názor, že stěžovatelka nespĺňovala v rozhodné době (v roce 2015) podmínku obvyklého bydliště v České republice. Zároveň je zde jednoznačně vyjádřeno doporučení k prověření podmínek pro vydání řidičského oprávnění stěžovatelce a možnosti vydané oprávnění zrušit. Není tedy pravdou, že správní orgány neměly důvod řízení o odnětí řidičského oprávnění zahájit a že by postupovaly způsobem zneužívajícím veřejnou moc.

[27] V době, kdy o vydání řidičského průkazu stěžovatelka požádala, již bylo běžnou správní praxí, že se správní orgány nespokojily pouze s formálním doložením podmínky obvyklého bydliště (doklad o nahlášeném přechodném pobytu, podnikatelském oprávnění, atd.), ale vyžadovaly, aby žadatel prokázal skutečné osobní vazby, z nichž bude zřejmé, že na území České republiky po stanovenou minimální dobu fakticky pobývá. Tuto praxi potvrzovala i judikatura správních soudů, která se zabývala výkladem ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, z něhož plyne, co se rozumí obvyklým bydlištěm (resp. dříve přechodným pobyt) na území České republiky. V rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 – 36, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „podle zákona o silničním provozu se musí jednat o pobyt nikoliv formální (tedy pouhé právo na území České republiky přechodně pobývat), nýbrž skutečný fyzický pobyt. Ze zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. prosince 2011 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“; viz zejména jeho ust. § 16 a § 93 odst. 2) totiž vyplývá, že samotné potvrzení o přechodném pobytu nedokládá délku trvání přechodného pobytu cizince na území České republiky, neboť k podání žádosti postačuje odbodláni občana EU zdržovat se na území České republiky déle než 3 měsíce, které následně nemusí být naplněno. K vydání potvrzení není ani nutné trvání přechodného pobytu na území České republiky po určitou dobu. Nejvyšší správní soud soubhlasí se stěžovatelem, že s předložením potvrzení o přechodném pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku je počítáno v ust. § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu jako s podkladem pro vydání řidičského oprávnění. Stěžovatel nicméně přehlíží, že se jedná o důkazní prostředky, jimiž má žadatel prokázat své obvyklé bydliště na území České republiky (srov. dikci – doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele), přičemž hodnocení těchto důkazních prostředků provádí správní orgán. Tyto formalizované doklady samy o sobě automaticky neprokazují materiální pobyt stěžovatele na území České republiky, tedy obvyklé bydliště spočívající v užším vztahu ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. (...). Z vnitrostátní i unijní úpravy jednoznačně plyne, že je nutné, aby žadatel prokázal svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na něm, a to nikoli pouze předložením dokumentu, který mu formálně pobyt na území členského státu umožňuje“. Obdobné stanovisko vyplývalo již z rozsudků ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 – 26, a ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 – 68. Také z ustálené judikatury Soudního dvora EU plyne, že členské státy vydávající řidičský průkaz mají povinnost zkoumat faktické splnění podmínek vydání řidičského průkazu stanovených unijní úpravou (srov. např. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 26. 6. 2008 ve spojených věcech C-334/06 až C-336/06, či ze dne 26. 4. 2012 ve věci C-419/10). Je tedy třeba zkoumat faktický stav obvyklého bydliště, nikoliv stav pouze formální.

[28] S ohledem na citované závěry lze uzavřít, že v případě stěžovatelky nebyly k žádosti o vydání řidičského průkazu ze dne 23. 2. 2015 doloženy dostatečné podklady prokazující faktické osobní a profesní vazby stěžovatelky na území České republiky. Jednalo se pouze o formální dokumenty, tj. potvrzení o přechodném pobytu, pojistnou smlouvu o úrazovém pojištění, výpis z živnostenského rejstříku, nájemní smlouvu k nemovitosti uzavřenou dne 28. 7. 2014 (podle které bude nájemné stanoveno podle četnosti používání obytného prostoru), výpis z katastru nemovitostí týkající se předmětu nájmu a potvrzení o úhradě poplatku za komunální odpad. Skutečné osobní či profesní vazby z nich však dovodit nelze, neboť jde o dokumenty, které formálně deklarují možnost stěžovatelky pobývat a podnikat na území České republiky, ale nijak nevyovídají o tom, zda tak stěžovatelka fakticky činila (stejně stanovisko zaujal Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 6. 8. 2015, č. j. 9 As 252/2014 – 29, a ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018 – 39, a to na základě obdobných dokladů jako v nyní souzené věci).

[29] Nejvyšší správní soud dodává, že v daném případě se správní orgány ani soud nedovolávaly přímého účinku směrnice, ale provedly výklad zákona způsobem, který odpovídá jejímu smyslu a cíli. Proto je zcela nepřipadná argumentace stěžovatelky, podle které se přímého účinku směrnice nemůže dovolávat stát vůči jednotlivci. Již v rozsudku ze dne 1. 2. 2010, č. j. 5 Afs 68/2009 - 113, č. 2036/2010 Sb. NSS, přitom Nejvyšší správní soud konstatoval,

pokračování

že „[u]možňují-li interpretační techniky vyložit určité ustanovení vnitrostátního předpisu několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího komunitárního ustanovení“. Z této zásady pak vychází i shora odkazovaná judikatura, která se zabývala požadavky na doložení podmínky obvyklého bydliště.

[30] Výklad stěžovatelky, podle kterého, pokud již jednou bylo řídicí oprávnění uděleno, má se mít za to, že podmínky byly splněny, by činil ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu zcela nepoužitelným. Toto ustanovení totiž (v souladu s úpravou obsaženou ve Směrnici) jednoznačně stanoví, že již jednou udělené řídicí oprávnění má být odňato, pokud zákonné podmínky splněny nebyly. Argumentace stěžovatelky tak zcela postrádá logiku. Stejně tak nelze vycházet z premisy, že předložené doklady dostatečně prokazovaly obvyklé bydliště stěžovatelky, jestliže se s nimi správní orgán spokojil. Také tento výklad by totiž zcela popřel smysl aplikované právní úpravy. I v demokratickém právním státě se může stát, že správní orgán pochybí a vydá rozhodnutí, aniž by k tomu měl k dispozici dostatečné podklady. Proto zde existují mechanismy jako je např. přezkumné řízení, obnova řízení, či v daném případě speciálně § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, které mají sloužit k nápravě případných pochybení a odstranění nezákonných či nesprávných rozhodnutí. To vše samozřejmě za podmínky proporcionálního vyvažování protichůdných zájmů, jak bylo uvedeno již výše.

[31] Konečně rozporovala stěžovatelka otázku nesení důkazního břemene v řízení o odnětí řídicího oprávnění podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Domnívá se, že správní orgány po ní nemohly požadovat, aby doložila, že podmínku obvyklého bydliště skutečně splňovala, ale že to naopak byly správní orgány, které měly prokázat, že stěžovatelka tuto podmínku v době vydání řídicího průkazu nesplňovala. Svou argumentaci opírá o skutečnost, že řízení o odnětí řídicího oprávnění není řízením o žádosti a je zahajováno z moci úřední.

[32] Byť lze stěžovatelce přisvědčit, že obecně tíží důkazní břemeno v řízení o žádosti žadatele a v řízení zahajovaném z moci úřední naopak správní orgán, přičemž řízení podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu je *stricto sensu* samostatným řízením zahajovaným *ex officio*, nelze odhlédnout od jeho specifik, jakož i účelu, který byl přijatou úpravou sledován. Toto řízení nemůže být chápáno zcela izolovaně od původního řízení o udělení řídicího oprávnění, kde je žadatel povinen prokázat splnění podmínek pro vydání řídicího průkazu.

[33] Zákon o silničním provozu ve znění účinném do 31. 12. 2011, tj. před novelizací učiněnou již shora zmíněným zákonem č. 297/2011 Sb., neobsahoval speciální důvod odnětí řídicího oprávnění pro nesplnění zákonných podmínek v okamžiku jeho vydání. Pokud správní orgány zjistily skutečnosti nasvědčující tomu, že žadatel podmínku obvyklého bydliště (případně jinou podmínku) v době vydání řídicího průkazu nesplňoval, postupovaly podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu a nařídily obnovu řízení o žádosti (případně mohly zahájit přezkumné řízení). Takový postup ostatně aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 – 26. Jelikož tímto způsobem vstoupily správní orgány do původního řízení, bylo na žadateli, aby prokázal, že skutečně splňoval podmínku obvyklého bydliště (resp. tehdy podmínku trvalého či přechodného bydliště, byť materiálně šlo o tytéž požadavky). Důkazní břemeno tudíž leželo zcela na účastníkovi řízení, což odpovídá též logice věci, neboť pro osobu, která skutečně pobývá (resp. pobývala) na území České republiky a má zde též osobní vazby, není těžké doložit tyto pozitivní skutečnosti. Naopak těžko bude správní orgán prokazovat negativní skutečnost, že žadatel na území České republiky obvyklé bydliště neměl a nemá (obzvláště když žadatel může fakticky pobývat na území České republiky, ale nikoliv v místě formálně doloženého pobytu).

[34] Z těchto předpokladů vychází i důvodová zpráva k uvedené novele zákona o silničním provozu, podle které „*povinnost předkládat či navrhnout obecnímu úřadu důkazy o obvyklém bydlišti nezatíží nijak zásadně osoby, které skutečně mají na území České republiky obvyklé bydliště, a zároveň zjednoduší řízení*“. Pokud ovšem bylo cílem dané úpravy „*zejména umožnit obecnímu úřadu efektivněji prověřit, zda žadatel - příslušník jiného státu nežadá o udělení řídičského oprávnění pouze formálně, aby se vyhnul zákazů nebo zvýšeným nárokům, které na něj klade jeho domovský stát*“, pak by bylo zcela proti jejímu smyslu, pokud by byla vykládána tak, že jsou to naopak správní orgány, které mají prokazovat, že podmínka obvyklého bydliště splněna nebyla. Ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu musí být chápáno jako speciální důvod obnovy řízení, v němž je třeba trvat na stejných principech jako v původním řízení o žádosti o udělení řídičského oprávnění. Ostatně i komentářová literatura tuto úpravu chápe jako zvláštní úpravu vůči obnově řízení (viz Buška, P.; Kněžínek, J.: *Zákon o silničním provozu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 304 s. ISBN 978-80-906024-1-0).

[35] Pochopitelně nelze předmětné ustanovení vykládat tak, že správní orgán může kdykoliv po vydání řídičského průkazu bez jakéhokoliv zjištění či podnětu zahájit řízení o odnětí řídičského oprávnění a požadovat po účastníku řízení, aby dokládal splnění podmínek pro udělení řídičského oprávnění. Jak bylo však již uvedeno, v nyní posuzovaném případě správní orgány disponovaly zjištěními, ze kterých vyplývalo, že stěžovatelka podmínku obvyklého bydliště nespĺňuje. Stěžovatelka zcela pomíjí podstatu dané věci a ve své argumentaci tuto skutečnost (že pravděpodobně fakticky nespĺňovala podmínku obvyklého bydliště) ignoruje, resp. ji ani nijak nezpochybňuje. V kasační stížnosti vůbec netvrdila, že v rozhodné době měla obvyklé bydliště na území České republiky, a pouze opakovala, že předložené dokumenty byly dostatečné. Měla přitom v rámci řízení o odnětí řídičského oprávnění možnost spornou skutečnost doložit; té však nevyužila. Byť byla jednoznačně vyzvána, aby doložila, že při udělení řídičského oprávnění měla osobní a profesní vazby na území České republiky, předložila pouze smlouvu o nájmu prostoru sloužícího k podnikání ze dne 1. 6. 2014 a věrnostní kartu obchodního řetězce Makro. Nemohla tím však dokládat ani skutečnost, že podmínku obvyklého bydliště spĺňuje aktuálně (v době vedení řízení o odnětí řídičského oprávnění), neboť to jednak vůbec netvrdila, jednak na všech podáních u své osoby uváděla adresu bydliště v Německu. Podmínku obvyklého bydliště tak nijak neprokázala.

[36] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[37] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 16. září 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu