



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci

žalobkyně: **P. W.**, narozena xx. x. xxxx, bytem M.
*zastoupena JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem, se sídlem Polská 61/4,
360 01 Karlovy Vary,*

proti
žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, 360 21
Karlovy Vary,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. KK/2205/DS/19-3,
takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. KK/2205/DS/19-3 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku povinen zaplatit žalobci plnou náhradu nákladů řízení výši 11 228 Kč, a to k rukám JUDr. Pavla Tomka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. KK/2205/DS/19-3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Sokolov, odbor dopravy ze dne 24. 6. 2019, č. j. MUSO/75724/2019/OD/VEVL, jímž bylo žalobkyni odňato řidičské oprávnění skupin AM, B1, B. Řidičské oprávnění bylo žalobkyni odebráno z důvodu nesplnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR při jeho udělení a držení tak, jak stanoví § 82 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 2 písm. hh) 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*“).

II. Žaloba

2. Žalobkyně nejprve uvedla, že v době 1. 11. 2007, kdy jí bylo uděleno řidičské oprávnění, splňovala podmínky pro jeho udělení dle § 92 odst. 7 ve spojení s § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, neboť splňovala podmínku přechodného pobytu na území ČR. K tomu podotkla, že v případě zákona o silničním provozu je nutno chápat pojem „přechodný pobyt“ v širším pojetí oproti běžnému výkladu. V daném případě totiž zákon o silničním provozu rozšířil tento pojem novelou zákona o silničním provozu č. 411/2005 Sb., o další aspekt spočívající v délce trvání pobytu na území ČR alespoň 185 dnů. Pro cizince – občana EU bylo možné do této doby 185 dnů započítat pouze dobu skutečně strávenou na území ČR a právě takovýto přechodný pobyt je pak podmínkou pro udělení řidičského oprávnění českými úřady. Žalobkyně v době, kdy jí bylo řidičské oprávnění uděleno, splňovala veškeré podmínky jeho udělení, a proto získala řidičské oprávnění pro skupinu B. Z tohoto důvodu žalobkyně také namítla, že není v souladu se zákonem, aby jí byla odejmuta řidičská oprávnění pro skupiny AM a B1, která jí udělena nebyla. Po celou dobu platnosti řidičského průkazu, který jí byl vydán, až do skončení doby jeho platnosti dne 1. 11. 2017, jej žalobkyně užívala v rámci celé EU a v dalších státech světa zcela bez problémů, přičemž jeho platnost nebyla za tuto dobu žádným správním orgánem zpochybněna.
3. Žalobkyně také namítla, že za změnu legislativy ve vztahu k prokazování existence obvyklého bydliště s účinností od 1. 1. 2012 nemůže nést negativní následky, neboť správní orgán I. stupně je povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy dotčených osob dle § 2 odst. 3 správního řádu. V době podání žádosti byla žalobkyně hlášena k pobytu v okrese Sokolov na adrese Habartov-Úžlabí 148 s tím, že jí byl dne 18. 9. 2006 vydán průkaz - potvrzení o přechodném pobytu na území č. VA 007577. Z této skutečnosti dovodila, že k rozhodnému dni podání žádosti 1. 11. 2007, byla podmínka trvání přechodného pobytu v délce alespoň 185 dnů z její strany naplněna. K tomu podotkla, že v té době bývalo ve správních řízeních zvykem, že k prokázání přechodného pobytu postačovalo předložení potvrzení o přechodném pobytu na území ČR dokládající pobyt po zákonem požadovanou dobu. Požadavek na prokázání faktického pobytu byl vtělen do zákona o pobytu cizinců až po 1. 1. 2012.

4. Dále žalobkyně namítla chybný postup správního orgánu I. stupně, který jednal v rozporu s principem materiální pravdy dle § 3 správního řádu, když nedostal své povinnosti zjistit a vyhodnotit, zda skutečně trval přechodný pobyt žalobkyně po zákonem stanovenou dobu, a to i přesto, že žalobkyně k takovému postupu nabádala správní orgány obou stupňů. Správní orgán I. stupně tak měl učinit dotazem na Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců v rámci principu dobré správy. Žalobkyně také zdůraznila, že správní řízení o odnětí řidičského oprávnění bylo vedeno z úřední povinnosti, tudíž ve větší míře leželo na straně správních orgánů zajistit si ještě před zahájením řízení dostatek podkladů pro rozhodnutí ve věci a bezpečně prokázat, že žalobkyně jednala v rozporu se zákonem. To se však v tomto správním řízení nestalo, a proto žalobkyně shledala takto vydané rozhodnutí nezákonným. V souvislosti s tím žalobkyně rovněž namítla, že se žalovaný pouze ztotožnil s odůvodněním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aniž by se vypořádal s námitkou týkající se nutnosti doplnit dokazování a zjistit tím skutečný stav věci dle § 3 správního řádu. Z tohoto důvodu považuje žalobkyně napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť se s touto námitkou nevypořádal. V kontextu výše uvedeného žalobkyně poukázala na odlišný způsob vedení řízení před jinými správními orgány (např. Magistrát města Mostu) ve věci prokázání zákonem stanovené doby pobytu alespoň 185 dnů, které v případě prokázání zákonem stanovené doby 185 dnů přechodného pobytu před podáním žádosti, probíhající řízení zastavují. Současně tím připomněla zásadu správního řízení, kdy v obdobných případech musí být rozhodováno stejným způsobem.
5. Jako další uvedla žalobkyně námitku, že v daném případě již uplynuly lhůty pro obnovu řízení či pro provedení přezkumného řízení. Je tudíž na tento případ nutné aplikovat judikaturu, která dopadá na řízení o odnětí řidičského oprávnění, a nikoliv nepřiléhavou judikaturu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013-68, která se týkala zamítnutí žádosti o udělení řidičského oprávnění po provedené obnově řízení. Na místě bylo spíše využít poznatků z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018 – 39, a to zejména v části týkající se zásady proporcionality. Žalobkyně současně vytkla žalovanému jeho neznalost uvedené problematiky a neschopnost číst v judikatuře. S ohledem na uvedenou judikaturu žalobkyně konstatovala, že ve výše uvedeném případě se Nejvyšší správní soud odmítl zabývat dobrou vírou stěžovatele, neboť v roce 2015, kdy bylo žádáno o udělení řidičského oprávnění, mu již musela být známa povinnost prokazovat bližší vztah k území ČR a faktický pobyt na něm. Avšak žalobkyně ve své žádosti plně vycházela ze zaběhnuté praxe a z tehdy platné legislativy, která formálně požadovala doložení přechodného pobytu na území na období alespoň 185 dnů v roce. Na základě potvrzení o přechodném pobytu žalobkyně bylo zřejmé, že po formální stránce byla povinnost k prokázání přechodného pobytu ke dni podání žádosti splněna. Současné znění § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu bylo vtěleno do legislativy teprve novelou č. 297/2011 Sb., tedy při nesplnění požadavků na existenci přechodného pobytu po zákonem stanovenou dobu žádnému žadateli před 1. 1. 2012 nehrozilo odnětí řidičského oprávnění. Mohla teoreticky nastat pouze situace uvedená v rozsudku Nejvyššího správního soudu výše.

6. S ohledem na dobu, po kterou žalobkyně užívala udělené řidičské oprávnění, shledala napadené rozhodnutí neproporcionálním a v rozporu se zásadami dobré víry, zákazem retroaktivity a ochranou nabytých práv. Na základě výše uvedené judikatury žalobkyně vyvodila vhodnost posuzovat proporcionalitu rozhodnutí ze strany správních orgánů a soudu tak, aby objektivně vzato vyšlo najevo, zda žalobkyně vědět měla či mohla, že dokládá důkazy v souladu s tehdy platnou legislativou a praxí správních orgánů. V nynější době žalobkyně není schopna předkládat důkazy ke skutečnému pobytu na území v roce 2007. Je nutné vycházet z formálních hledisek a skutečnosti, že zde neexistují žádné vážné pochybnosti, že by v roce 2007 žalobkyně jednala protizákonně či obcházela zákon. Její zájmy je nutno upřednostnit nad zájmy veřejnoprávními, které byly definovány až později v důsledku změny legislativy. Při takovém náhledu je pak nutné, byť i formálně (prismatem dnešního výkladu pojmu obvyklého bydliště) případné nezákonné rozhodnutí o udělení řidičského oprávnění z roku 2007 ponechat v platnosti, na čemž se shoduje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, resp. takový svůj úsudek nepřímě předjímá. Výše uvedený judikát je nutné tedy vykládat tak, že Nejvyšší správní soud se nemůže zabývat hypotetickými situacemi, které v řízení nenastaly. Pokud by ovšem nastaly v jiném řízení, pak je nutné se zamyslet nad tím, zda je odnětí řidičského oprávnění proporcionální. Podstatným elementem je pak otázka odstupu času a kdysi platné legislativy a tehdy zaběhnuté praxe správních orgánů. Z výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že splnila veškeré podmínky pro udělení řidičského oprávnění. Důvodem jsou skutečnosti vyplývající ze správního spisu, z něhož vyplývá, že podmínky přechodného pobytu na území ČR v délce alespoň 185 dní skutečně strávených na území ČR v konkrétní, fyzické domácnosti, nebyly prokazatelně doloženy. Žalobkyně měla možnost prokázat splnění této podmínky alespoň v době aktuálního správního řízení, to však i přes výzvu správního orgánu I. stupně neučinila.
8. První námitka žalobkyně se týkala platnosti legislativy a její změny spolu s povinností správních orgánů zkoumat naplnění podmínky přechodného pobytu. Své povinnosti správní orgán I. stupně dostal, když vyzval žalobkyni k prokázání splnění této podmínky a obdrženými informacemi od Úřadu pro motorismus ze Spolkové republiky Německo. Na základě těchto podkladů došel správní orgán I. stupně a posléze i žalovaný k závěru, že žalobkyně podmínku obvyklého bydliště na území ČR, jak jej definuje zákon o silničním provozu a směrnice EU o řidičských průkazech, nesplnila, a to především proto, že nenavrhla důkazní prostředky k prokázání obvyklého bydliště na území ČR v době udělení řidičského průkazu, ani v době současné. K těmto závěrům přispěla i informace získaná od Spolkového úřadu pro nákladní dopravu a řidiče v SRN a neochota žalobkyně

cokoliv prokazovat, s argumentací opírající se o tehdy platnou legislativu a povinnost správních orgánů zjišťovat tyto informace z vlastní iniciativy.

9. K námitce spočívající v argumentu neoprávněného odebrání řidičského oprávnění skupin AM a B1, žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. V něm žalovaný vysvětlil, že v § 80 a § 80a zákona o silničním provozu, kde vedle vymezení rozsahu řidičského oprávnění je významným ustanovením i § 81 téhož zákona, v němž je vymezena rovnocennost řidičských oprávnění, díky níž lze s řidičským oprávněním pro motorová vozidla určité skupiny ve stanovených případech řídit i motorová vozidla zařazená do jiné skupiny.
10. K argumentaci žalobkyně, že předloženým dokladem v podobě formálního povolení k přechodnému pobytu ze dne 18. 9. 2006 splnila podmínku přechodného pobytu v délce alespoň 185 dnů a v důsledku legislativní změny tak nemůže nést negativní následky, se žalovaný vyjádřil již v odůvodnění napadeného rozhodnutí. V odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013-68, a na těchto závěrech trvá. Předložení formálního povolení k přechodnému pobytu neprokazuje skutečné zdržování se na území ČR po zákonem stanovenou minimální dobu, ani materiální hledisko vycházející ze skutečné domácnosti fyzické osoby. S tvrzením žalobkyně, že v době podání žádosti, tedy v roce 2007, postačovalo předložit formální povolení k přechodnému pobytu i s tvrzením ohledně nabádání, aby si správní orgán I. stupně zjistil sám, zda trval přechodný pobyt žalobkyně po zákonem stanovenou dobu, žalovaný nesouhlasil. Odkázal přitom na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu a v ní uvedené závěry, které uváděly, že přechodný pobyt, byť nebyl specifikován termínem obvyklé bydliště, atributy skutečné, fyzické domácnosti měl a nepostačovalo mít jej evidován pouze úředně (formálně povolený). K námitce žalobkyně, že správní orgán I. stupně má povinnost prokázat jednání žalobkyně v rozporu se zákonem, žalovaný sdělil, že toto nebylo předmětem řízení. Předmětem řízení bylo, zda žalobkyně splnila podmínky pro získání a držení řidičského oprávnění. Tato námitka je tak mimo rámec projednávané věci.
11. Žalobkyně také poukázala na zásadu správního řízení, dle které se obdobné případy musejí rozhodovat stejným způsobem, přičemž odkázala na praxi Magistrátu města Most a opět vytkla správnímu orgánu I. stupně, že dostatečně nezjišťoval skutkový stav spočívající v délce hlášeného pobytu žalobkyně na území ČR. Tato tvrzení žalovaný odmítl. Není totiž v silách správního orgánu I. stupně, aby bez součinnosti žalobkyně zjistil, zda a kolik dní se skutečně zdržovala na území ČR tak, aby mohlo být vyhověno její žádosti. Jelikož v daném případě žalobkyně správnímu orgánu I. stupně součinnost neposkytla, neboť nereagovala ani na výzvu k doložení a prokázání obvyklého bydliště, nevyvrátila tak ani důvodné pochybnosti o neexistenci obvyklého bydliště na území ČR. Svůj názor žalovaný opřel o rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2015, č. j. 57 A 100/2014.
12. K námitce žalobkyně týkající se uplynutí lhůt pro obnovu řízení či pro provedení přezkumného řízení, žalovaný uvedl, že v současném řízení se nejedná o obnovu řízení, ani o přezkumné řízení podle subsidiárního zákona, ale o řízení vedené podle speciálního zákona s odkazem na § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu.

13. K tvrzením žalobkyně ohledně neznalosti věci ze strany správního orgánu I. stupně a jeho neschopnosti číst v judikatuře žalovaný uvedl, že není smyslem soudního řízení dokazovat schopnost žalovaného, ale zákonnost postupu správních orgánů. Dále považoval žalovaný námitku žalobkyně spočívající v namítané neproporcionálnosti napadeného rozhodnutí, rozporu se zásadami dobré víry, zákazu retroaktivity a ochrany nabytých práv za vyvrácenou odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39. Další námitkou se žalobkyně opět teoreticky zabývala hrozbou a možností odnětí řídičského oprávnění ve vztahu ke „změněné judikatuře“. Žalovaný byl přesvědčen, že odkazem na výše uvedenou judikaturu, bylo vyvráceno i toto hypotetické tvrzení žalobkyně.
14. Ohledně námítky týkající se výkladu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018 – 39, byl žalovaný toho názoru, že žalobkyně zcela mylně a účelově vyhodnotila závěry tohoto rozsudku. Žalovaný je přesvědčen, že postup správních orgánů byl zcela v souladu se závěry tohoto rozsudku. Na základě výše uvedené argumentace žalovaný navrhnul, aby soud žalobu zamítl.

III. Posouzení věci krajským soudem

15. Soud rozhodoval ve věci bez nařízení jednání, neboť byly dány podmínky pro takový postup dle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.
16. Krajský soud při přezkoumávání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, kterými bylo rozhodnutí správního orgánu řádně a včas napadeno (§ 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.).
17. Žaloba byla shledána důvodnou.
18. Při rozhodování věci vycházel soud ze správního spisu, z něhož vyplývá, že Ministerstvo dopravy ČR obdrželo žádost ze Spolkové republiky Německo o prověření českého řídičského průkazu, a to především se zaměřením na splnění podmínky uvedené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Žádost následně přeposlalo k vyřízení správnímu orgánu I. stupně (Městský úřad Sokolov), neboť tímto úřadem byl řídičský průkaz vydán. Z příložených příloh k žádosti ze strany Spolkového úřadu pro nákladní dopravu a řidiče ve Flensburgu bylo zjištěno, že žalobkyně měla od 21. 7. 1997 obvyklé bydliště nepřetržitě na území Spolkové republiky Německo, přičemž řídičské oprávnění ji bylo vydáno dne 1. 11. 2007.
19. Správní orgán I. stupně si dále zajistil výpis z evidenční karty žalobkyně, z něhož zjistil, že žalobkyně nemá platný řídičský průkaz a je držitelem řídičského oprávnění pro skupiny vozidel AM, B1 a B.
20. Na základě zjištěných skutečností pojal správní orgán I. stupně podezření, že v případě žalobkyně nebyly splněny zákonem předepsané náležitosti pro vydání řídičského oprávnění, především ve vztahu k podmínce uvedené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Proto dne 21. 5. 2019 zahájil s žalobkyní správní řízení ve věci odnětí řídičského oprávnění dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o

silničním provozu a současně ji vyzval k doložení obvyklého bydliště na území ČR dle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, a tím vyřešení sporné otázky řízení. Ze správního spisu dále vyplývá, že žalobkyně na výzvu nereagovala a po celou dobu řízení se do něj aktivně nezapojila. Jelikož žalobkyně nedoložila nic, co by prokázalo splnění podmínek nutných pro vydání řidičského oprávnění v době podání žádosti, vydal dne 24. 6. 2019 správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž žalobkyni odňal řidičské oprávnění skupin AM, B1, B. Řidičské oprávnění bylo žalobkyni odebráno z důvodu nesplnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR při jeho udělení a držení tak, jak stanoví § 82 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Proti rozhodnutí se žalobkyně odvolala, avšak o jejím odvolání bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v aktuálně žalobou napadeném rozhodnutí.

21. S jednotlivými žalobními námitkami se soud vypořádal následujícím způsobem.
22. Podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu ve znění účinném od 1. 1. 2012: *„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.“*
23. Dle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu ve znění účinném v době vydání řidičského oprávnění žalobkyni: *„Řidičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která má na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt.“*
24. Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu ve znění účinném od 1. 1. 2012: *„Pro účely tohoto zákona příslušný krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností je krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je příslušný podle místa trvalého pobytu žadatele o řidičské oprávnění, žadatele o vrácení řidičského oprávnění, držitele řidičského oprávnění nebo držitele řidičského průkazu, nebo jde-li o osobu, která nemá trvalý pobyt na území České republiky nebo přechodný pobyt na území České republiky, 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"), u kterého žadatel o řidičské oprávnění, žadatel o vrácení řidičského oprávnění, držitel řidičského oprávnění nebo držitel řidičského průkazu složil zkoušku z odborné způsobilosti podle zvláštního právního předpisu.“*
25. Soud se nejprve zabýval žalobním bodem, v němž žalobkyně vytkla napadenému rozhodnutí nepřezkoumatelnost. Nepřezkoumatelnost je závažnou vadou správního rozhodnutí, která, jak už vyplývá z jejího označení, brání tomu, aby takové rozhodnutí mohlo být po věcné stránce přezkoumáno soudem. Tato vada se vyskytuje ve dvou obecných formách, jež vyplývají z § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí bude dána např. tehdy, nebude-li z něj vůbec možno zjistit, jak správní orgán rozhodl, ať už pro úplnou absenci výroku nebo jeho vnitřní rozpornost (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 127/2002-28), případně zásadní nesrozumitelností odůvodnění (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). I přes určité

vady, jimiž je rozhodnutí zatíženo, se však o nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost jednat nebude tehdy, je-li nedostatky možno odstranit výkladem rozhodnutí jako celku, a to v kontextu proběhlého řízení, obsahu správního spisu a podání účastníků (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (i implicitně) reagovat. Přehlédnout nicméně nelze fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 - 38).

26. Tvrzenou nepřezkoumatelnost žalobkyně spatřuje v tom, že se žalovaný nevypořádal s její námitkou obsaženou v odvolání vůči rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v níž žalobkyně prosazovala pokračování v dokazování, pokud se týče délky jejího hlášeného pobytu na území České republiky před podáním žádosti o udělení řidičského oprávnění. Je tak zřejmé, že žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
27. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně skutečně uvedla, že bylo jeho povinností zjistit a vyhodnotit, zda jí trval přechodný pobyt zákonem stanovenou dobu, a to zejména vyžádáním si informace od Ministerstva vnitra. Současně však žalobkyni nelze přisvědčit, že by tato námitka nebyla žalovaným „nikterak“ vypořádána. Na straně 5 napadeného rozhodnutí se žalovaný touto námitkou zabývá a dochází k závěru, že toto tvrzení musí odmítnout, a to s odkazem na § 52 správního řádu, podle něhož jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Žalobkyně byla v rámci správního řízení vyzvána správním orgánem I. stupně k prokázání splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky, nijak však na tuto výzvu nezareagovala, žádné důkazní prostředky nenavrhla, ani nepředložila.
28. Tato námitka žalobkyně tedy byla žalovaným vypořádána. Skutečnost, že se žalobkyně zřejmě neztotožňuje se způsobem, kterým byla její odvolací námitka vyřešena, však nezakládá vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Tento žalobní bod tedy není důvodný.
29. Další žalobní body se již týkají věcného obsahu napadeného rozhodnutí. Před jejich vypořádáním považuje soud za vhodné na základě obsahu správního spisu konstatovat, že žalobkyně, občanka Spolkové republiky Německo, byla ode dne 1. 11. 2007 držitelkou řidičského oprávnění pro skupinu B, při jehož získání předložila mj. potvrzení o přechodném pobytu č. x vydaný Policií ČR dne 18. 9. 2006. Dne 1. 11. 2007 jí rovněž byl Městským úřadem Sokolov vydán řidičský průkaz č. x s platností do 1. 11. 2017. V současné době žalobkyně držitelkou platného řidičského průkazu není. Z úřední evidence pobytu poskytnuté

Spolkovým úřadem pro nákladní dopravu a řidiče ve Flensburgu vyplývá, že žalobkyně má hlášené bydliště od 21. 7. 1997 do současnosti v Mnichově.

30. Žalobní námitka, podle níž je v rozporu se zákonem, že bylo žalobkyni odejmuto řidičské oprávnění pro skupiny B1 a AM, které jí uděleno nebylo, neboť získala toliko řidičské oprávnění pro skupinu B, je nedůvodná.
31. Ustanovení § 81 silničního zákona upravuje s účinností novelizace zákona o silničním provozu provedenou zákonem č. 297/2011 Sb., od 19. 1. 2013 tzv. rovnocennost řidičských oprávnění. Podle § 81 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu tak po této novelizaci platí, že řidičské oprávnění udělené pro skupinu B opravňuje rovněž k řízení vozidel zařazených do skupiny A1 s automatickou převodovkou a vozidel zařazených do skupiny B1. Disponovala-li tedy žalobkyně od 1. 11. 2007 řidičským oprávněním skupiny B, platilo s účinností od 19. 1. 2013, že *ipso facto* disponuje i řidičským oprávněním pro skupiny AM a B1. Tato skutečnost se pak logicky promítla i do rozhodnutí správních orgánů, kterými bylo řidičské oprávnění žalobkyni odňato.
32. Námitka týkající se nesprávného právního posouzení věci podle § 94 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu je však oprávněná, byť některé důvody, kterými žalobkyně tuto námitku podepřela, je nicméně nutno odmítnout jako nesprávné.
33. Podle shora citované právní úpravy je s účinností od 1. 1. 2012 (rovněž v důsledku již zmíněné novelizace zákona o silničním provozu provedené zákonem č. 297/2011 Sb.) možno odejmout řidičské oprávnění mj. i za předpokladu, že jeho držitel nesplňoval některou z podmínek jeho získání. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 297/2011 Sb. (tisk Poslanecké sněmovny č. 300/0 z roku 2011) bylo jedním z cílů této nové úpravy efektivněji bránit tzv. řidičákové turistice. Tím se český zákonodárce snažil dostát své povinnosti implementovat úpravu obsaženou ve směrnici č. 91/439/EHS, resp. 2006/126/ES v rámci zajištění jednotné dopravní politiky v Evropské unii. Nástrojem vedoucím k tomuto cíli má být možnost získání řidičského oprávnění v tom členském státě Evropské unie, ke kterému má žadatel o toto oprávnění bližší vztah, definovaný obsahem pojmu obvyklé bydliště vymezeného v čl. 12 směrnice 2006/126/ES, podle něhož: *„Pro účely této směrnice se „obvyklým bydlištěm“ rozumí místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce, z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí. Za obvyklé bydliště osoby, jejíž profesní vazby jsou jinde než osobní vazby a která tedy střídavě pobývá na různých místech ve dvou nebo více členských státech, se však považuje místo jejích osobních vazeb, pokud se tam pravidelně vrací. Tato poslední podmínka se nepožaduje, pokud osoba pobývá v některém členském státě, aby zde vykonávala časově omezený úkol. Navštěvování vysoké školy nebo školy neznamená přesun obvyklého bydliště.“*
34. Soud především konstatuje, že podle právní úpravy účinné v době, kdy žalobkyně získala řidičské oprávnění, tedy ke dni 1. 11. 2007, platila podmínka uvedená v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, totiž že řidičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která má na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt. Jak už bylo shora uvedeno, žalobkyně disponovala v dané době potvrzením o

přechodném pobytu; není však pravdou, jak žalobkyně uvedla v žalobě, že by sama tato skutečnost o sobě prokazovala, že k rozhodnému dni podání žádosti musela být naplněna podmínka přechodného pobytu alespoň po dobu 185 dní. Nic takového totiž z potvrzení o přechodném pobytu upraveného v § 87n zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců nevyplývá. Podle § 87n odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném ke dni 1. 11. 2007, kdy žalobkyně získala řidičské oprávnění, platí: „*Potvrzením o přechodném pobytu na území jeho držitel prokazuje své jméno, příjmení a ostatní jména, datum a místo narození, státní příslušnost, číslo cestovního dokladu, adresu místa hlášeného pobytu na území, rodné číslo a další skutečnosti týkající se přechodného pobytu na území.*“ Výklad pojmu „přechodný pobyt“ je však v poměrech silničního zákona provádět s ohledem na smysl úpravy obsažené v zákoně o silničním provozu.

35. Především je třeba poukázat na shora citované znění § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, který již v době, ve kterém žalobkyně nabyla řidičské oprávnění, pro účely tohoto zákona vymezil legislativní zkratku „přechodný pobyt“ poněkud jinak, než jak je obecně chápána v cizineckém právu; podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu totiž není přechodný pobyt dán pouze formálním údajem o přechodném pobytu, ale současně musí být naplněna materiální podmínka spočívající ve faktickém pobytu v délce alespoň 185 dnů. V napadeném rozhodnutí žalovaný správně poukázal na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013-68, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že podmínku 185 dní trvání přechodného pobytu je nutno vykládat i materiálně, jinými slovy, že je nutno, aby se daný žadatel na místě svého přechodného pobytu, resp. v ČR rovněž alespoň 185 dní fakticky zdržoval. To však jen předložením uvedeného potvrzení prokázat pochopitelně nelze. Právě z tohoto důvodu, totiž že již v době, kdy žalobkyně řidičské oprávnění nabyla, byla stanovena podmínka skutečného zdržování se žadatele (s přechodným pobytem na území České republiky) na území České republiky alespoň 185 dní, nelze v postupu správních orgánů shledat porušení zákazu retroaktivity, pokud se zabývaly otázkou faktického naplnění pojmu přechodného pobytu coby podmínky získání řidičského oprávnění i v případě žalobkyně, stejně jako není možné akceptovat žalobní námitku týkající se nesprávného výkladu § 92 odst. 7 zákona o silničním provozu. Podle tohoto ustanovení platí (a platilo i v době, kdy se vedlo řízení o udělení řidičského oprávnění žalobkyni), že: „*Splňuje-li žadatel o řidičské oprávnění nebo o rozšíření řidičského oprávnění všechny podmínky podle § 82 odst. 1, má právní nárok na udělení řidičského oprávnění nebo na jeho rozšíření o další skupinu nebo podskupinu řidičského oprávnění.*“ V řízení o odnětí řidičského oprávnění podle § 94 odst. 1 písm. c) silničního zákona je však právě zkoumána pouze otázka, zda žalobkyně splňovala v době udělení řidičského oprávnění jeho zákonné podmínky. Jinak řečeno, správní orgány ve správním řízení nezpochybnilly, že by podle § 92 odst. 7 zákona o silničním provozu neměla žalobkyně právní nárok na udělení řidičského oprávnění, ačkoli splňovala všechny jeho podmínky; předmětem tohoto řízení je právě samo splnění těchto podmínek, které jsou ovšem stanoveny v jiných ustanoveních zákona o silničním provozu, a to v reakci na negativní praxi tzv. řidičákové turistiky.
36. Žalobkyni lze v její další námitce týkající se toho, že bylo především na správních orgánech, aby v řízení o odnětí řidičského oprávnění shromáždily všechny

podklady pro vydání rozhodnutí přisvědčit v obecné rovině potud, že dané řízení je skutečně řízením zahajovaným a vedeným z moci úřední. Z toho pak vyplývá i vyšší důraz na procesní aktivitu správního orgánu ve smyslu opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí, než je tomu typicky v řízeních o žádosti. Tyto předpoklady jsou však obecné a v konkrétním typu řízení mohou být popřípadě i značně modifikovány. V tomto směru nelze ze zřetele pouštět to, že správní řád předpokládá – bez toho, aby striktně odlišoval jednotlivé druhy řízení – jak procesní aktivitu účastníků řízení, tak správního orgánu. Tak dle § 50 odst. 2 správního řádu platí: „*Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže obhrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.*“

37. V projednávaném případě přitom správní orgán I. stupně umožnil žalobkyni, aby předešlela svou skutkovou verzi reality, respektive aby tvrdila a prokazovala, že se její obvyklé bydliště ke dni podání žádosti o vydání řidičského oprávnění (ve smyslu shora uvedeném, tj. i faktickém) nacházelo na území České republiky, přičemž ji poučil o tom, jakým způsobem tak lze učinit (jedná se o součást oznámení o zahájení správního řízení ze dne 21. 5. 2019, jež bylo žalobkyni doručeno do vlastních rukou dne 25. 5. 2019). Žalobkyně však tohoto svého práva nevyužila a setrvala v pasivitě.
38. V tomto typu řízení přitom nelze požadovat, aby sám správní orgány prováděly šetření faktického místa pobytu žalobkyně před několika lety. Správní orgány v tomto typu řízení plně dostojí svým povinnostem plynoucím především z § 3 správního řádu, podle něhož jsou povinny zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, pokud při absenci jakékoli procesní aktivity žalobkyně vycházejí z listin založených ve spise, z nichž vyplývá, že žalobkyně má 21. 7. 1997 hlášeno bydliště v Mnichově. Jinak řečeno, žalobkyně svou procesní neaktivitou ani nevzbudila žádné pochybnosti na straně správních orgánů, že by se její obvyklé bydliště ve smyslu čl. 12 směrnice 2006/126/ES nacházelo jinde než ve Spolkové republice Německo, takže správní orgány neměly žádný důvod dále se otázkou obvyklého bydliště žalobkyně zaobírat a opatřovat k ní další důkazy. V tomto směru nelze ani přijmout tvrzení žalobkyně, že jiným způsobem je vedeno stejné správní řízení Magistrátem města Most. O tom žalobkyně nepředložila žádný důkaz, přičemž navíc soud konstatuje, že na postupu zvoleném žalovaným a správním orgánem I. stupně neshledává nic závadného. Zkoumání délky doby povoleného přechodného pobytu by ostatně na věci nic nezměnilo, neboť je nutno tuto dobu zkoumat, jak už soud uvedl, hlediskem fakticity. Správní orgán však nedisponuje nástroji, jak tuto otázku sám, bez přiměřené součinnosti samotného účastníka řízení, postavit na jisto. Jinými slovy řečeno, zjištění toho, že žalobkyně v době podání žádosti o udělení řidičského oprávnění, respektive v době jeho udělení, disponovala povolením k dlouhodobému pobytu alespoň 185 dní, by bylo, prakticky bezcenné, pokud by z něj nebylo možno učinit i závěr o tom, že se žalobkyně v místě povoleného přechodného pobytu, resp. v ČR také alespoň 185 dní fakticky zdržovala.

39. Mylná je námitka žalobkyně, která poukazuje na to, že v jejím případě již dávno uplynuly lhůty pro obnovu řízení nebo provedení přezkumného řízení stanovené správním řádem. V této otázce je třeba dát za pravdu žalovanému, který správně konstatoval, že řízení o odnětí řidičského oprávnění dle § 94 zákona o silničním provozu není ani obnovou řízení ani přezkumným řízením. Řízení o odnětí řidičského oprávnění ve smyslu § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu je v tomto směru svébytným druhem řízení, které není vázáno lhůtami stanovenými správním řádem pro obnovu řízení či pro provedení přezkumného řízení. Námitka uplynutím lhůt stanovených správním řádem pro obnovu řízení či provedení přezkumného řízení tedy již proto nemůže být úspěšná. To nicméně na druhou stranu neznamená, že by faktor plynutí času byl v případě řízení o odnětí řidičského oprávnění zcela bez významu.
40. Je totiž třeba přisvědčit žalobkyni v její závěrečné námitce týkající se nedostatečného posouzení proporcionality rozhodnutí správních orgánů. Žalobkyně získala řidičské oprávnění již před více než 12 lety. Žalovaný se ale v napadeném rozhodnutí otázkou přiměřenosti svého rozhodnutí fakticky nezabýval. Poukázal přitom na závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39, podle nichž sice ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu nestanoví omezení z hlediska plynutí času, do kterého je možno řízení o odnětí řidičského oprávnění zahájit, současně ale uvedl, že je toto ustanovení třeba vždy vykládat ústavně konformně, tj. proporcionálně s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti.
41. Důraz na proporcionalitu správní činnosti je imanentní právnímu státu, hledisko proporcionality musí být zvažováno v každém případě, kdy správní orgány zasahují do práv adresátů veřejné správy. V právním státě, kterým je i Česká republika (čl. 1 Ústavy České republiky), nelze připustit, aby správní orgány aplikovaly právo bez ohledu na přiměřenost výsledků takové aplikace, tj. aby jednaly s pomyslnými klapkami na očích, bez ohledu na konsekvence svých rozhodnutí podle latinského hesla „*fiat iustitia, pereat mundus*“, které bývá překládáno jako „nechť zhyne svět, jen ať zvítězí spravedlnost“, čímž vyjadřuje slepou touhu po naplnění litery zákona bez ohledu na efektivitu a přiměřenost takového postupu. Jinak řečeno, i správní orgány, které vedou řízení o odnětí řidičského oprávnění podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, musejí dbát toho, aby jejich rozhodnutí bylo přiměřené všem zjištěným okolnostem jimi projednávaného případu. Jednou z podstatných okolností je i faktor plynutí času. Posouzení přiměřenosti se tak správní orgány nemohou vyhnout, zejména nikoli v případě, kdy rozhodují o odnětí řidičského oprávnění po téměř 12 letech. Je však nutno konstatovat, že v projednávaném případě správní orgány této své povinnosti nedostály. Posouzení přiměřenosti absentuje jak ve velmi kusém odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak i v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zcela jistě nelze za vypořádání otázky přiměřenosti považovat lakonické konstatování „Tímto považuje odvolací správní orgán otázku proporcionality za vyřešenou.“ následující po obsáhlé citaci odůvodnění shora již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39, zvláště pokud citovaná pasáž výslovně uvádí, že posouzení přiměřenosti je v obdobných případech nezbytné provést na základě konkrétních skutkových okolností. S tímto závěrem Nejvyššího správního soudu, se kterým se Krajský soud v Plzni zcela ztotožňuje, se však

správní orgány obou stupňů nevyrovnaly a v jejich rozhodnutí tak absentuje jakákoli úvaha o přiměřenosti jejich rozhodnutí mj. s ohledem na faktor plynutí času.

42. Krajský soud není v tomto řízení založeném na kasačním principu oprávněn ani v rámci závazného právního názoru (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) správním orgánům dávat pokyny co do výsledku této úvahy; je však nutné trvat na tom, aby tuto úvahu správní orgány provedly, a to přezkoumatelným způsobem. Absence posouzení přiměřenosti je v daném případě fatální procesní vadou, pro kterou je nutné napadené rozhodnutí zrušit, což soud učinil ve výroku I. tohoto rozsudku. Omezil se přitom podle § 78 odst. 1 s. ř. s. na zrušení pouze napadeného rozhodnutí, aby žalovaný mohl posoudit, zda je schopen provést úvahu o přiměřenosti rozhodnutí na podkladě dosavadního obsahu správního spisu, respektive po doplnění jeho obsahu, které bude schopen obstarat sám, nebo bude nezbytné zrušit i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aby doplnil dokazování on. Současně soud vyslovil podle § 78 odst. 4 s. ř. s., že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Náklady řízení

43. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má právo na plnou náhradu nákladů řízení ve věci plně úspěšná žalobkyně, a to vůči podlehnuvšímu žalovanému.
44. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a odměně advokáta stanovené podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobkyně, advokát, je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka odměny zvyšuje o DPH vypočtenou podle zákona č. 235/2004 Sb. za použití sazby platné v době rozhodnutí soudu, tj. 21 %. Sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního činí podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 advokátního tarifu 3 100 Kč a podle § 13 odst. 1, 4 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku 300 Kč. Odměna advokáta sestává ze dvou úkonů právní služby, a to jednoho úkonu podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu (převzetí a příprava věci), jednoho úkonu podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu za podání žaloby, tj. 6 200 Kč. K odměně za dva úkony právní služby přísluší tzv. režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč dle § 13 odst. 1, 4 advokátního tarifu, tedy 600 Kč. Náhrada za daň z přidané hodnoty činí 1 428 Kč. Žalobkyní důvodně vynaložené náklady řízení tak činí 11 228 Kč a v této výši je soud uložil žalovanému žalobkyni nahradit k rukám jejího zástupce dle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. K plnění byla dle § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. stanovena s ohledem na technické možnosti žalovaného správního orgánu třicetidenní lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 23. března 2020

JUDr. Václav Roučka v.r.
předseda senátu