



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: Z.F., zastoupené JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem, se sídlem Karlovy Vary, Polská 4, proti žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. července 2013, čj. 1734/DS/13-3,**

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 2. července 2013, čj. 1734/DS/13-3, a rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 21. března 2013, čj. 864/OD/13/Rsz, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému .

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 11.228,- Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Pavla Tomka do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku .

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobou ze dne 26. 8. 2013 doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“ nebo „zdejší soud“) dne 27. 8. 2013 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 2. 7. 2013, čj. 1734/DS/13-3 (dále též jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání

proti rozhodnutí (usnesení) Magistrátu města Karlovy Vary, odboru dopravy (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*magistrát*“), ze dne 21. 3. 2013, čj. 864/OD/13/Rsz (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Prvoinstančním rozhodnutím bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastaveno řízení „*ve věci vydání řidičského průkazu s udělením řidičského oprávnění sk. B osobě Z.F. (...), neboť žadatel ve lhůtě do 18.02.2013 (...) nedoložil osobní vazby na místo pobytu na území ČR.*“.

Řidičská oprávnění a řidičské průkazy upravuje zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů [dále též jen „*zákon č. 361/2000 Sb.*“ nebo „*zákon o silničním provozu*“].

Správní řízení bylo upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“).

[III] Žaloba

Žalobkyně nejprve v obecné rovině konstatovala, že *a)* řízení je postiženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné a nezákonné rozhodnutí ve věci; *b)* správní orgán dospěl na základě provedených důkazů k nesprávným skutkovým zjištěním; a *c)* na základě těchto nesprávných a nedostatečných skutkových zjištění spočívá rozhodnutí na nesprávném právním posouzení.

Žalobkyně uvedla, že dne 17. 1. 2013 podala u prvoinstančního správního orgánu žádost o udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského oprávnění ve smyslu příslušných ustanovení zákona o silničním provozu. Podle § 82 odst. 1 zákona o silničním provozu lze řidičský průkaz vydat osobě, která splňuje podmínky dle § 82 odst. 1 písm. a) - g) a které bylo uděleno řidičské oprávnění. Jednou z podmínek pro udělení řidičského oprávnění je ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, že osoba má na území České republiky obvyklé bydliště. Žadatel, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, je povinen předložit doklad prokazující obvyklé bydliště nebo jiný důkaz k jeho prokázání. Žalobkyně při podání žádosti k prokázání obvyklého bydliště předložila *(i)* potvrzení o přechodném pobytu, ve kterém je uvedeno, že nejpozději od 18. 4. 2012 má potvrzený a povolený pobyt na území České republiky ; současně předložila *(ii)* čestné prohlášení ve smyslu § 92 odst. 4 písm. e) zákona o silničním provozu. Po zahájení správního řízení o vydání řidičského oprávnění prvoinstanční správní orgán přerušil usnesením řízení a vyzval žalobkyni k doplnění žádosti o prokázání místa obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu příslušných ustanovení zákona o silničním provozu. Vzhledem k tomu, že žalobkyně se prokazovala dokladem totožnosti vydaným Spolkovou republikou Německo, bylo dalším důvodem přerušení řízení prověření skutečnosti, zda žalobkyni nebylo v SRN řidičské oprávnění zrušeno, pozastaveno nebo odejmuto, poněvadž podle § 82 odst. 2 zákona o silničním provozu nelze takové osobě udělit řidičské oprávnění v jiném členském státě, pokud neuplynula lhůta pro jeho opětovné udělení.

Žalobkyně zdůraznila, že prvoinstanční správní orgán v odůvodnění vydaného usnesení o přerušení řízení neuvedl, jaké konkrétní skutečnosti z prvotně předložených důkazních prostředků vyvolávají pochybnosti o splnění materiálního hlediska obvyklého bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Žalobkyně byla toho názoru, že správní orgán je povinen v souladu se zásadou součinnosti žadateli sdělit, jaká konkrétní skutečnost povahy skutkové nebo právní, která vyplynula z provedených důkazních prostředků, brání vyhovění žádosti. Současně nelze pominout, že prvoinstanční správní orgán vydal usnesení o přerušení řízení téhož dne, co byla podána žádost o udělení řidičského oprávnění. Tento postup vzbuzuje zásadní pochybnosti o přístupu správních orgánů k žadatelům ze SRN, u kterých tyto orgány „*a priori*“ předpokládají obcházení podmínek pro získání řidičského oprávnění v České republice.

Správní orgány obou stupňů zcela pominuly, že žadatel v řízení o vydání řidičského oprávnění má sice důkazní povinnost, ale ke splnění této důkazní povinnosti je správní orgán povinen žadatele řádně požádat, či jej ke splnění povinnosti řádně vyzvat. Jestliže správní orgán vyzve žadatele k prokázání obvyklého bydliště, neboť je toho názoru, že dosavadní předložené důkazní prostředky předmětnou skutečnost neprokazují, musí být taková výzva dostatečně určitá, jinak nelze z jejího nesplnění dovozovat zákonné důsledky. Vzhledem k tomu, že prvoinstanční správní orgán formuloval výzvu k prokázání obvyklého bydliště pouze obecně, bez toho, aby konkrétně vymezil jaké skutečnosti povahy skutkové, nebo právní brání žádosti vyhovět, nelze žalobkyni vytýkat, že by své důkazní povinnosti nedostála. Jestliže § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu ve svém příkladném výčtu dokladů, resp. důkazních prostředků, uvádí mj. potvrzení žalobce o přechodném pobytu na území České republiky, mohla žalobkyně oprávněně očekávat, že svou povinnost k prokázání obvyklého bydliště splnila.

Žalobkyně dále poukázala na § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle kterého k žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území občan Evropské unie předloží cestovní doklad, doklad potvrzující účel pobytu, jde-li o zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost anebo studium, fotografie, doklad o zdravotním pojištění; to neplatí, je-li účelem pobytu zaměstnání, podnikání nebo jiná výdělečná činnost a doklad o zajištění ubytování na území. Podle § 87n zákona o pobytu cizinců je potvrzení o přechodném pobytu na území veřejnou listinou, kterou cizinec prokazuje mimo jiné adresu pobytu na území České republiky (§ 87n odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Na základě potvrzeného přechodného pobytu na území, kterým žadatel prokázal, že na území skutečně pobývá, může na základě své žádosti získat trvalý pobyt ve smyslu § 87h odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, který zcela postačuje k získání řidičského oprávnění (samozřejmě mimo splnění dalších podmínek) bez toho, aby správní orgán zkoumal, zda cizinec na území České republiky skutečně pobýval (výjimky stanovuje § 87k zákona o pobytu cizinců). Současně nelze přehlédnout, že podle § 53 odst. 3 správního řádu platí, že listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávních celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Skutečnost, že potvrzení o přechodném pobytu je důkazní prostředek, který prokazuje obvyklé bydliště žadatele o získání řidičského oprávnění v České republice, vyplývá z § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu ve spojení

s § 53 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně nevěděla, na základě jakých skutečností a z provedení jakých důkazních prostředků žalovaný prokázal (důkazem opaku ve smyslu § 53 odst. 3 poslední věta za středníkem), že potvrzení o přechodném pobytu neprokazuje samo o sobě obvyklé bydliště žalobkyně v České republice, přičemž nelze přehlédnout, že usnesení o přerušení řízení bylo vydáno téhož dne, kdy žalobkyně podala žádost o vydání řidičského průkazu, což vzbuzuje zásadní pochybnosti o skutečném prověřování žalobkyní předložených důkazních prostředků. Na základě uvedených ustanovení zákona o silničním provozu a správního řádu je totiž zcela nepochybné, že je to správní orgán, který je povinen prokázat (a to i v řízení o žádosti), že listinný důkazní prostředek, který je podle zvláštního zákona považován za veřejnou listinu, neobsahuje pravdivé údaje. Žalobkyně současně zdůraznila, že téhož dne, co byla podána žádost, nemohl prvoinstanční správní orgán v rámci své úřední činnosti a dokazování zjistit, že místo potvrzeného přechodného pobytu není obvyklým bydlištěm žalobkyně v materiálním smyslu podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Žalobkyně v podaném odvolání namítala, že o její žádosti nebylo prvoinstančním správním orgánem rozhodnuto procesně správným způsobem, neboť správní orgán rozhodl tak, že žádosti nelze vyhovět a z tohoto důvodu bylo řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. Žalobkyně byla toho názoru, že správní orgán nepostupoval správně, když rozhodl o zastavení řízení ve smyslu výše uvedeného ustanovení. Žalobkyně byla přesvědčena, že důvodem pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nemůže být jakákoliv vada žádosti, zejména ne jakákoliv vada formální, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, tedy brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V daném případě měl správní orgán meritorně buď žádosti vyhovět, nebo žádost zamítnout, což se nestalo. S výše uvedenými námitkami, které byly obsahem již podaného odvolání, se žalovaný v rámci napadeného rozhodnutí vůbec nevypořádal.

Žalobkyně dále namítala, že jednou z podmínek pro udělení řidičského oprávnění je podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, že osoba má na území České republiky obvyklé bydliště. Žadatel, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, je povinen předložit doklad prokazující obvyklé bydliště nebo jiný důkaz k jeho prokázání. Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, je obvyklým bydlištěm místo na území České republiky, kde fyzická osoba pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb, kterými se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, a popřípadě zároveň i z důvodů podnikání, výkonu jiné samostatně výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky, nebo pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv podniká, vykonává jinou samostatně výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě, není-li výkon takovéto činnosti v jiném státě omezen na dobu určitou. Žalobkyně dále poukázala zejména na § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, podle kterého je dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele zejména potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky; výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti; nájemní smlouva k nemovitosti; potvrzení o zaměstnání; výpis z živnostenského rejstříku. Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce stanovil demonstrativním a alternativním výčtem, jaké důkazní prostředky „zajišťují“ žadateli prokázání obvyklého bydliště na území České republiky pokud nemá na území trvalý pobyt.

Důkazní prostředek - potvrzení o přechodném pobytu ze dne 14. 8. 2012 (s potvrzením o přechodném pobytu v České republice od 18. 4. 2012) správní orgány obou stupňů zpochybnily výsledkem kontroly provedené Ministerstvem vnitra - odborem azylové a migrační politiky (čj. MV - 22894-5/OAM-2013), ze kterého údajně vyplývá, že pobyt žalobkyně byl na uváděné adrese přechodného pobytu ukončen v říjnu 2012. Žalobkyně namítala, že ke dni podání žádosti o udělení řidičského oprávnění měla přechodný pobyt na území České republiky na adrese ..., a to již od 18. 4. 2012, tzn., že ke dni podání žádosti měla obvyklé bydliště v České republice více než zákonem požadovaných 185 dní. K tomu žalobkyně doložila potvrzení ze dne 18. 4. 2012 od Ministerstva vnitra ČR. Dále nelze pominout, že žalobkyně doložila správnímu orgánu nájemní smlouvu (její originál) uzavřenou ke dni 12. 2. 2012, kterou správní orgán vůbec nekonstatuje k výčtu důkazů. Je s podivem, že o tomto důkazním prostředku není vůbec zmínka v napadených rozhodnutích, přičemž žalobkyně doplnila jediný svůj dostupný originál, když kopii ani v současné době nemá k dispozici. Pomine-li se, že o této skutečnosti nemohl prvoinstanční správní orgán v době podání výzvy a v době přerušení řízení (tentýž den, co byla podána žádost) zcela nepochybně vědět, pak tato skutečnost neprokazuje, že žadatel nemá na území České republiky obvyklé bydliště. Správní orgány navíc neodůvodnily, na základě jakých skutečností k uvedenému závěru dožádaný odbor azylové a migrační politiky MV vnitra dospěl. Rozhodnutí je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

Správnímu orgánu je možné dát jistě za pravdu v tom, že je jeho povinností zjistit všechny okolnosti důležité k ochraně veřejného zájmu. Žalobkyně současně uvedla, že jako další důkazní prostředek k prokázání splnění podmínek předložila čestné prohlášení o tom, že v jiném členském státě nebylo správními orgány řidičské oprávnění pozastaveno nebo odejmuto, nebo byl uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, pokud neuplynula lhůta pro opětovné udělení řidičského oprávnění. Správní orgán požádal o prověření pravdivosti čestného prohlášení, přičemž ze Spolkové republiky Německo obdržel vyjádření správních orgánů, že žadatelka není v současné době držitelem platného řidičského průkazu a pro jeho získání by musela v SRN doložit lékařsko-psychologické vyšetření. Vzhledem k absenci právního hodnocení a odpovídajícího odůvodnění týkajícího se výše uvedeného zjištění prvoinstančním správním orgánem a žalovaným, se žalobkyně může pouze domnívat, jaký právní závěr z výše uvedeného zjištění správní orgány učinily. Ty se patrně domnívaly (žalobkyně vychází z jiných rozhodnutí žalovaného), že žalobkyně obešla podmínku stanovenou právním řádem Spolkové republiky Německo, když žádá o vydání řidičského průkazu v České republice, aniž by výše uvedenou podmínku splnila. Předně je třeba uvést, že čl. 8 odst. 4 Směrnice 91/439 EHS stanovil, že členský stát může odmítnout uznat platnost řidičského oprávnění vydaného jiným členským státem osobě, jejíž řidičský průkaz byl na území prvního státu omezen, pozastaven, odňat nebo zrušen; čl. 11 odst. 4 Směrnice 2006/126 stanoví, že členský stát odmítne uznat platnost řidičského oprávnění, které jiný členský stát vydal osobě, jejíž řidičský průkaz je na území prvního státu omezen, pozastaven nebo odejmuto. Jediný rozdíl mezi jednotlivými ustanoveními směrnic spočívá v tom, že členským státům se napříště ukládá povinnost („odejme“) odmítnout uznat takový řidičský průkaz, zatímco Směrnice 91/439 jim v tomto ohledu ponechávala prostor pro uvážení. Rozhodující je, že se jedná o osobu, které je řidičské oprávnění odejmuto, pozastaveno, odňato, nebo zrušeno. Žalobkyně v této souvislosti uvedla, že zákaz řízení

motorových vozidel vydaný ve Spolkové republice Německo již pominul a opravňuje ji tam k podání žádosti o vydání řidičského oprávnění za předpokladu, že předloží pozitivní lékařský posudek. Pouze v tom je možné se správním orgánem souhlasit. Z výpisu z evidence řidičských průkazů SRN je zcela evidentní, že žalobkyně v současně době nemá v žádném členském státě EU omezeno, pozastaveno, nebo odejmuto řidičské oprávnění a není „předmětem žádného opatření“. Současně je však třeba uvést, že žalobkyně má obvyklé bydliště v České republice a může žádat o vydání řidičského oprávnění v České republice, přičemž pokud splní podmínky stanovené právním řádem České republiky, je správní orgán povinen řidičské oprávnění vydat. Správní orgán zcela pomíjí, že obě směrnice upravují pouze minimální harmonizaci vnitrostátních ustanovení týkající se podmínek pro udělování řidičských oprávnění. Členské státy tedy mohou v této oblasti zachovat nebo přijmout přísnější právní úpravu, přičemž je nepochybné, že SRN má přísnější právní úpravu než Česká republika (stanovení přísnějších podmínek obvyklého bydliště není možné). V této souvislosti je nutné správní orgán upozornit, že připustit, že členský stát (Česká republika) je oprávněn odepřít udělit řidičské oprávnění na základě podmínek právního řádu jiného členského státu pro opětovné vydání řidičského oprávnění v tomto členském státě (Německo) je samotným popřením zásady vzájemného uznávání zavedeného Směrnicí 91/439 a později Směrnicí Rady 2006/126. Hlavním cílem obou směrnic je zejména usnadnit volný pohyb osob na území členských států EU. Současně je nutné uvést, že rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání řidičského oprávnění v České republice z důvodu, že žalobkyně po uplynutí zákazu v Německu nepředložila pozitivní lékařský posudek, by znamenalo, že členský stát (SRN), který zavedl nejprísnejší podmínky pro udělení řidičského oprávnění, může nastavit úroveň požadavků, které by musely ostatní členské státy, včetně ČR, respektovat. Takový výklad a aplikace Evropského práva je v přímém rozporu s jejich účelem a právní hodnocení správního orgánu je tak v příkrém rozporu s eurokomfortním výkladem vnitrostátního práva, v rozporu s Ústavním pořádkem a je proto nesprávné a nezákonné. Je proto naprosto legitimní a plně v souladu se svobodou pohybu a svobodou usazování žádat o udělení řidičského oprávnění v kterémkoliv členském státě za předpokladu, že žadatel splní podmínky dané právním řádem členského státu, ve kterém má obvyklé bydliště. Přísné podmínky opětovného udělování řidičských oprávnění v SRN jsou žalobkyni samozřejmě známy. Ta však byla toho názoru, že využití příznivější právní úpravy v jiném členském státu EU není samo o sobě obcházením primárního práva EU, jak vyplývá z judikatury Soudního dvora EU (žalobkyně citovala rozsudek Soudního dvora ve věci Akyüz, C-467/10).

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se k žalobě vyslovil v podání ze dne 5. 12. 2013. Navrhoval její zamítnutí a uvedl, že podstatou žaloby je, stejně jako u podaného odvolání, že řízení je postiženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné a nezákonné rozhodnutí ve věci, že správní orgán dospěl na základě provedených důkazů k nesprávným skutkovým zjištěním a na základě těchto nesprávných a nedostatečných skutkových zjištění spočívá rozhodnutí na nesprávném právním posouzení. K tomu žalovaný zaujal shodné stanovisko, jako zaujal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, totiž že vycházel z okolností daného případu, kdy žalobkyně byla vyzvána k doplnění své žádosti ve smyslu prokázání osobních vazeb na místo přechodného pobytu na území ČR. Žádost nedoplnila, ani nenavrhla důkazy, které by nezpochybnitelně prokazovaly obvyklé bydliště na území ČR. Z dikce § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu

je zřejmé, že obvyklé bydliště se vždy vztahuje k osobním vazbám na území. Formální předložení vydaného potvrzení o povolení k přechodnému pobytu na území bez dalšího nepostačuje. Dodatečně předložená smlouva o pronájmu bytové jednotky na dobu nezbytně nutnou (od 12. 2. 2012) s platbou 100,- Kč měsíčně, kdy dle zjištění Ministerstva vnitra smlouva o pronájmu skončila dne 16. 10. 2012, pobyt na adrese si žalobkyně neprodloužila, k prokázání osobních vazeb k území s adresou výše uvedeného (v době podané žádosti poplatného) přechodného pobytu na území ČR rovněž bez dalších navazujících průkazních prostředků o obvyklosti zdržování se na území ČR, nelze prokázat obvyklé bydliště na území ČR. Namísto zákonem dané součinnosti vede žalobkyně spor se správním orgánem o výklad příslušných paragrafů zákona o silničním provozu, správního řádu a předkládá účelově rozbor Směrnice 2006/126/ES, v rozporu se skutečným smyslem společné dopravní politiky přispívající ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu poukazuje na jí prezentované základní prvky společné dopravní politiky ve smyslu volného pohybu a svobodného usazování osob a domáhá se vydání řidičského průkazu České republiky bez prokázání splnění podmínky obvyklého bydliště na území. Rozbor o tom, že zákon o silničním provozu stanovuje přísnější podmínky pro dosažení řidičského oprávnění, musí být odmítnut nejen z důvodu, jenž nepřísluší hodnocení správním orgánům, ale ze zcela opačného smyslu. Volný pohyb osob nepodmiňuje držení řidičského oprávnění. Skutečnost, že žalobkyně setrvává na vlastním výkladu o splnění podmínek pro udělení řidičského oprávnění s vydáním řidičského průkazu České republiky, žádné další důkazní prostředky, které by splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR nezvratně prokazovaly, nedoložila, ani neměla ochotu tak učinit, nezbylo správnímu orgánu, než řízení zastavit.

Stran namítaného nesprávně zjištěného skutkového stavu, k jehož zjištění údajně dospěl správní orgán na základě procesně vadného postupu, a nesprávného právního posouzení žalovaný uvedl, že vycházel, kromě zákona o silničním provozu, rovněž ze správního řádu, kdy je silnější procesní povinnost účastníků v řízení o žádosti označit důkazní prostředky pro získání důkazů na podporu jejich tvrzení a z povahy věci ani nelze požadovat po správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění žádosti. Žalobkyně nebyla ochotna od 17. 1. 2013, kdy podala žádost o vydání řidičského průkazu ČR, předložit nebo navrhnout provedení důkazů nezvratně prokazujících splnění podmínky mít obvyklé bydliště na území ČR dle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, či důkazů nepřímých, které by ve svém souhrnu toto prokazovaly. Když podkladem pro rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků řízení, které mohou účastníci řízení podávat v průběhu celého řízení až do vydání rozhodnutí. Podkladem pro rozhodnutí jsou dále skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, tedy informace a údaje, které správní orgán získal při výkonu své působnosti. Žalovaný vycházel z jemu známé skutečnosti o takzvané turistice za řidičskými průkazy, jejímž důsledkem je obcházení represivních opatření členských států Evropské unie v oblasti odnímání řidičských oprávnění či řidičských průkazů. Vzhledem k tomu, že se skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti nedokazují, posoudil okolnosti podané žádosti za jeden z mnoha bezpočtu případů podávaných žádostí v rámci této takzvané turistiky za řidičskými průkazy.

Žalovaný setrval na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí, že žalobkyně nedoplnila žádost ve smyslu výzvy o prokázání splnění podmínky obvyklého bydliště na

území České republiky dle zákona o silničním provozu (nemá-li na území ČR trvalý pobyt). Žalovaný vyslovil přesvědčení, že oponentura žalobkyně ve smyslu dostatečnosti předložených dokladů a potvrzení ve srovnání se skutečným splněním všech podmínek (tedy i podmínky mít obvyklé bydliště na území ČR) pro udělení řidičského oprávnění s vydáním řidičského průkazu České republiky, je z pohledu garance údajů uvedených v řidičském průkazu České republiky účelová a tendenční. Žalovaný s odkazem na § 82 zákona o silničním provozu a čl. 7 bod 1. Směrnice Rady 91/439/EHS o řidičských průkazech konstatoval, že důkazy vyvracející více než důvodné pochybnosti o obvyklém zdržování se (vycházející ze skutečné domácnosti fyzické osoby) na území ČR navrženy či předloženy nebyly.

Žalovaný s odkazem na uvedené trval na tom, že v průběhu řízení nedošlo ke krácení práv žalobkyně a bylo vůči ní postupováno v souladu se zákonem. Námitky žalobkyně považoval žalovaný za vyvrácené, bezpředmětné a neopodstatněné. Ze skutečností uváděných žalobkyní v žalobě nebylo možné prokázat či dovodit nezákonnost napadeného rozhodnutí či takové vady řízení, které by odůvodňovaly zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s. ř. s.*“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Soud se primárně zaměřil na námitku, podle níž žalobkyně doložila správnímu orgánu originál nájemní smlouvy uzavřené dne 12. 2. 2012, o čemž však není v napadených rozhodnutích zmínka.

Součástí správního spisu žalovaného je podání datované dne 24. 1. 2013, v němž je prvoinstančnímu správnímu orgánu jednak předkládána plná moc k zastupování žalobkyně (pro JUDr. Pavla Tomka), a zároveň je správní orgán žádán o poskytnutí informace o stavu řízení a sdělení, jaké případné další podklady je třeba poskytnout ke kladnému vyřízení žádosti o vydání řidičského průkazu.

Magistrát reagoval na toto podání přípisem ze dne 29. 1. 2013, v němž zástupci žalobkyně mj. sdělil, že je nezbytné, aby žadatel o řidičské oprávnění, potažmo o řidičský průkaz, prokázal obvyklé bydliště na území České republiky osobními vazbami, rodinnými vazbami nebo nájmem nemovitosti. V příloze tohoto přípisu prvoinstanční správní orgán zaslal zástupci žalobkyně zároveň výzvu ze dne 17. 1. 2013, čj. 864/OD/13, která byla původně zaslána žalobkyni a která v ní byla vyzvána „*podle ustanovení § 45 odst. 2 správního*

řádu (...) k odstranění nedostatků ve věci podání žádosti o vydání nového řidičského průkazu s udělením ŘO skupiny B přijaté zdejšími správními úřady dne 17.01.2013 s tím, že žádost je třeba doplnit o v souladu s ust. § 92 odst. 4 písm. d) ve spojení s ust. § 2 písmene hh) silničního zákona doložení osobních vazeb na místo pobytu na území ČR (soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, podnikání nebo výkon jiné samostatně výdělečné činnosti nebo závislé práce na území ČR, případně studium v denní formě na ZŠ, SŠ či VŠ, nebo prezenční studium na VŠ, vždy v akreditovaných studijních programech), a to nejpozději do 18.02.2013.“. Zástupci žalobkyně bylo rovněž zasláno usnesení magistrátu z téhož dne, kterým bylo řízení přerušeno.

Dne 1. 2. 2013 bylo do podatelny prvoinstančního správního orgánu doručeno podání (zaevidováno pod č. 588619761), jehož přílohou žalobkyně učinila smlouvu o nájmu bytu uzavřenou mezi žalobkyní a A.H. na pronájem jedné místnosti v bytové jednotce 3 + 1 na adrese Nájem byl uzavřen s účinností od 12. 2. 2012 na „dobu nezbytně nutnou s níže uvedenými podmínkami její platnosti“.

Magistrát usnesením ze dne ze dne 21. 3. 2013, čj. 864/OD/13/Rsz, řízení ve věci vydání řidičského průkazu s udělením řidičského oprávnění žalobkyni zastavil, když v odůvodnění mj. konstatoval: „(...) Z dikce § 2 písm. hh) silničního zákona je zřejmé, že pojem obvyklé bydliště se vždy vztahuje k osobním vazbám žadatele na území ČR. Proto je třeba, aby prioritně žadatel o řidičské oprávnění, potažmo řidičský průkaz, prokázal obvyklé bydliště osobními vazbami, rodinnými vazbami nebo nájmem nemovitosti. Správní orgán má povinnost vyloučit veškeré pochybnosti o tom, zde se řidič na našem území skutečně zdržuje a má zde osobní vazby, je zapotřebí prokázat skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), proto správní orgán postupoval tak, jak bylo výše uvedeno. Dne 14.02.2013 obdržel správní orgán prostřednictvím datové schránky sdělení Ministerstva dopravy ČR, kterým správnímu orgánu postupují vyjádření Spolkového úřadu pro nákladní dopravu a řidiče ve Flensburgu, ve kterém se uvádí, že paní F. není v současné době držitelem platného německého řidičského průkazu a pro jeho získání by musela v SRN doložit lékařsko-psychologické vyšetření. Dne 25.02.2013 obdržel správní orgán výsledek kontroly MV Odboru azylové a migrační politiky čj. MV-22894-5/OAM-2013, ze kterého vyplývá, že pobyt žadatele na adrese ... byl ukončen v říjnu 2012. V souladu s ust. § 82 odst. 1 písm. g) nelze řidičské oprávnění udělit držiteli řidičského oprávnění uděleného jiným členským státem a dle ust. § 82 odst. 2 řidičské oprávnění nelze udělit osobě, jejíž řidičské oprávnění bylo v jiném členském státě pozastaveno nebo odejmuto, nebo jí byl uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, pokud neuplynula lhůta pro opětovné udělení řidičského oprávnění a správní orgán nemá jinou možnost, jak si ověřit pravdivost údajů ověřených v čestném prohlášení, než si požádat o prověření osoby prostřednictvím MD, učinil tak jak učinil. Správní orgán v souladu s ust. § 3 správního řádu zjišťoval stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Z průběhu řízení a z šetření, která správní orgán provedl, s přihlédnutím k podkladům doloženým účastníkem řízení došel správní úřad k závěru, že žadatel ve lhůtě do 18.02.2013 stanovené v usnesení ze dne 17.01.2013 pod čj. 864/OD/13/Rsz v souladu s ust. § 92 odst. 4 písm. d) ve spojení s ust. § 2 písm. hh) silničního zákona nedoložil osobní vazby na místo pobytu na území ČR, tj. žadatel ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání v pokračování řízení, správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.“.

Je nepochybné, že prvoinstanční správní orgán nerozhodoval ve věci meritorně, ale řízení zastavil, protože žalobkyně „nedoložila osobní vazby na místo pobytu na území ČR, tj. ve stanovené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, které brání v pokračování řízení.“. Soud se proto zaměřil pouze na tuto argumentační linii správního orgánu.

Žalobkyni bylo třeba přisvědčit v tom, že se magistrát o předložené nájemní smlouvě v usnesení o zastavení řízení nezmínil, nehodnotil ji samostatně, ani v kontextu s důkazy jinými. Stran pobytu žalobkyně na území ČR se odkázal pouze na zprávu Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 22. 2. 2013, čj. MV-22894-5/OAM-2013, o výsledku kontroly, z níž, dle správního orgánu, vyplývá, že „pobyt žadatele (= žalobkyně) na adrese ... byl ukončen v říjnu 2012“.

Dle názoru soudu však zpráva Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 22. 2. 2013, čj. MV-22894-5/OAM-2013 (dále též jen „Zpráva“), oporu pro jednoznačný závěr učiněný magistrátem neskytá.

Text Zprávy konstatuje mj. následující: „Na základě žádosti o prověření adresy ... (...) bylo zjištěno: Jedná se o vilu se samostatnými bytovými jednotkami. V zadní části je zvonek, který je označen jmény H., Č. Poštovní schránka je označena jménem H. V době kontroly byla zastižena paní H.D., snacha paní H.A., která uvedla, že cizinka měla zajištěné ubytování pouze do října roku 2012. Pobyt na adrese si neprodloužila, smlouva o poskytnutí ubytování byla na dobu určitou, a to do 16. 10. 2012, žádná jiná smlouva o prodloužení sepsána nebyla. To je vše, co bylo k dané věci zjištěno.“.

Hodnotil-li by správní orgán předloženou smlouvu, musel by vysvětlit evidentní rozpor mezi jejím textem a informacemi uvedenými ve Zprávě. Především (byť se může jednat o rozpor spíše formální), žalobkyně předložila „smlouvu nájemní“, kdežto Zpráva hovoří o „smlouvě o poskytnutí ubytování“. Nájemní smlouva nebyla uzavřena na dobu určitou, zatímco smlouva o poskytnutí ubytování, dle tvrzení snachy pronajímatelky, ano. Jisté rozpory zde tedy evidentně byly a byly navíc podpořeny věcí dle názoru soudu velmi významnou – totiž, informace o pobytu žalobkyně na adrese ... neposkytla Odbor azylové a migrační politiky MV paní A.H., tedy osoba, která podepsala s žalobkyní předloženou nájemní smlouvu jakožto pronajímatelka, ale její snacha, jejíž znalost o věci nemusela být přesná. Tyto okolnosti však měl v první fázi řízení objasnit prvoinstanční správní orgán, který tak ovšem neučinil.

A po podaném odvolání neučinil nápravu ani žalovaný. Ten v odůvodnění napadeného rozhodnutí k důvodům zastavení řízení konstatoval toto: „Možnost prokázání obvyklého bydliště odvolatelky na území ČR ve smyslu ustanovení § 2 písmene hh) zákona o silničním provozu (nemá-li na území ČR trvalý pobyt) a doložení nebo navržení dalších důkazů svědčících o osobních vazbách a obvyklém zdržování se na místě s adresou předkládaného potvrzení o přechodném pobytu na území ČR, jí byla dána, přesto žádost nedoplnila, ani nenavrhnula takové důkazní prostředky, které by obvyklé bydliště na území ČR ve svém souhrnu dokazovaly. Ze spisové dokumentace je známo (list č. 10 ve spise), že odvolatelce skončila smlouva o poskytnutí ubytování na uváděné adrese dnem 16. 10. 2012 a pobyt si

neprodloužila. Uvedené zjištění je určující pro odmítnutí důvodů vznesených v odvolání ve smyslu účelových rozborů gramatického a jazykového výkladu příslušných ustanovení zákona o silničním provozu (...) K námitce o procesně nesprávném způsobu zastavení řízení odvolací správní orgán uvádí. Správní orgán I. stupně k doplnění žádosti odvolatelku řádně vyzval, kdy rovněž určil lhůtu k jejímu doplnění. Skutečnost, že žadatelka ve lhůtě určené správním orgánem I. stupně neprokázala osobní vazby k zákonem stanovenému splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR ve smyslu ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, není pochyb o tom, že důvod pro zastavení řízení je dán. (...) Ze spisového materiálu doloženého správním orgánem I. stupně je zřejmé, že se odvolatelka na území ČR s pravděpodobností hraničící s jistotou obvykle nezdržuje (viz. Sdělení Ministerstva vnitra č. j. MV-22894-5/OAM-2013, ze dne 22. 2. 2013), neboť pobyt na uváděné adrese skončil dne 16. 10. 2012 a žádná jiná smlouva o prodloužení sepsána nebyla. O dalším obvyklém zdržování se na území ČR se odvolatelka ani nezmiňuje, ani je nedokládá, ani se nepokusila splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR prokázat návrhem jiného důkazního prostředku. Protože odvolací správní orgán odkazem na uvedená zjištění a po zvážení okolností a s vědomím obecné zásady volného hodnocení důkazů, přezkoumal soulad napadeného usnesení a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, podle své úvahy a ve vzájemných souvislostech tak, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, kdy shledal usnesení za věcně správné, když nedošlo ze strany správního orgánu I. stupně k takovému pochybení, jež by zakládalo zrušení usnesení, rozhodl o podaném odvolání tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí. S ohledem na složitost případu bylo rozhodováno ve lhůtě dle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu.“.

Je tak zřejmé, že ani žalovaný nebral v potaz předloženou nájemní smlouvu a ustrnul na naprosto totožných závěrech jako magistrát, plynoucích ze stejných důkazů (= informace ve Zprávě). Žalobkyně se však předloženou nájemní smlouvou snažila ve stanovené lhůtě (do 18. 2. 2013) evidentně prokázat to, k čemu byla vyzvána ve výzvě ze dne 17. 1. 2013, čj. 864/OD/13 (viz výše). Tím, že správní orgány obou stupňů tento důkaz ignorovaly, zatížily řízení vadou, která měla vliv na zákonnost napadeného i prvoinstančního rozhodnutí.

[V] Celkový závěr a náklady řízení

Vzhledem k tomu, že žaloba byla ve výše uvedeném rozsahu shledána důvodnou, **soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a současně vyslovil, že se věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).** Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Soud se nezabýval dalším uplatněnými žalobními body, neboť je nezbytné, aby správní orgán nejprve odstranil vytýkanou vadu a řádně posoudil žalobkyní předložený důkaz. Posuzoval-li by soud i ostatní žalobní námitky, řešil by otázky, na které musí primárně odpovědět správní orgán v rámci správního řízení.

Soud ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému rozhodnutí. Tento krok soud zdůvodňuje tím, že to byl právě prvoinstanční správní orgán, který jako první pochybil způsobem, který soud správním orgánům vytýká v tomto rozsudku.

Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v jím požadované výši **11.228,- Kč**, představované zaplaceným soudním poplatkem za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3.000,- Kč a dále odměnou advokáta za dva úkony právní služby v plné výši po 3.100,- Kč a náhradou hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč, a to podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013. Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a žaloba. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 1.428,- Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možností žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 30. ledna 2015

JUDr. Václav Roučka, v.r.

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková

předseda senátu