



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **P. W.**, nar. xx. x. xxxx,
zastoupená: 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 06 Karlovy Vary

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2020, č. j. KK/3229/DS/19-10,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2020, č. j. KK/3229/DS/19-10 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Sokolov ze dne 24. 6. 2019, č. j. MUSO/75724/2019/OD/VEVL (dále též „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), jímž

jí bylo odňato řidičské oprávnění skupin AM, B1, B. Odnětí řidičského oprávnění žalobkyni bylo zdůvodněno nesplněním 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“). Krajský soud v Plzni již ve věci jednou rozhodoval, přičemž rozsudkem ze dne 23. 3. 2020, č. j. 30 A 140/2019-32 (dále též „předchozí rozsudek“), zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. KK/2205/DS/19-3, kterým bylo rovněž zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Důvodem kasace citovaného rozhodnutí žalovaného bylo nedostatečné posouzení proporcionality rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění žalobkyni poté, co jej nabyla před více než 12 lety. Tuto vadu soud uložil žalovanému v dalším průběhu řízení napravit a příslušné posouzení provést a přezkoumatelně odůvodnit.

Žaloba

2. Žalobkyně nejprve zrekapitulovala průběh správního řízení. Následně konstatovala, že ve smyslu § 92 odst. 7 zákona o silničním provozu ve znění účinném v daném období roku 2007, kdy došlo k udělení řidičského oprávnění žalobkyni (ke dni 1. 11. 2007) platilo, že splňuje-li žadatel o řidičské oprávnění nebo o rozšíření řidičského oprávnění všechny podmínky podle § 82 odst. 1 téhož zákona, má právní nárok na udělení řidičského oprávnění nebo na jeho rozšíření o další skupinu nebo podskupinu řidičského oprávnění. Ve smyslu 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu platilo, že lze řidičské oprávnění udělit pouze osobě, která má na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt. Ve smyslu § 2 hh) zákona o silničním provozu přechodný pobyt na území ČR měl trvat alespoň 185 dnů, pokud osoba neprokáže, že se na území České republiky připravuje na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců.
3. Pokud jde o existenci přechodného pobytu v době podání žádosti o udělení řidičských oprávnění, podotkla, že podmínka přechodného pobytu byla do zákona vložena v souvislosti s novelou zákona o silničním provozu č. 411/2005 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 7. 2006. Legislativní zkratka „přechodný pobyt“ rozšiřuje dle této novely obsah pojmu přechodný pobyt, užívaného v jeho základním smyslu o určitou další kvalitu spočívající v délce trvání přechodného pobytu na území České republiky alespoň 185 dnů. V případě cizince občana EU je od výše uvedené novely do doby 185 dní možno započítat pouze dobu skutečně strávenou na území České republiky a právě takovýto přechodný pobyt je pak podmínkou pro udělení řidičského oprávnění českými úřady. Z výše uvedeného je patrné, že české úřady jsou povinny s pečlivostí sobě vlastní přistupovat k okolnostem naplnění přechodného pobytu žadatele - žalobkyně.
4. Za příslušnou změnu legislativy ve vztahu k prokazování existence obvyklého bydliště s účinností od 1. 1. 2012 žalobkyně nemůže nést negativní následky, neboť správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy dotčených osob dle § 2 odst. 3 správního řádu. Je pravdou, že její řidičský průkaz je neplatný z důvodu uplynutí data jeho platnosti. Žalobkyně uvádí, že byla hlášena v okrese S. na adrese X s tím, že jí byl dne 18. 9. 2006 vydán průkaz - potvrzení o přechodném pobytu na území č. VA 007577 ze dne 18. 9. 2006. I tato skutečnost dokládá, že k rozhodnému dni podání žádosti, tedy ke dni 1. 11. 2007, musel být přechodný pobyt po dobu alespoň 185 dnů u její osoby naplněn. Z tohoto titulu byl platně vydán řidičský průkaz žalobkyni a bylo jí platně uděleno řidičské

oprávnění. V dané době navíc bylo ve všech správních řízeních zvykem, že k prokázání přechodného pobytu postačuje předložení potvrzení o přechodném pobytu na území ČR dokládající pobyt po zákonem požadovanou dobu. Požadavek na prokázání faktického pobytu byl vtělen do legislativy teprve poté, co byl do zákona o silničním provozu implementován pojem obvyklého bydliště, tj. až po 1. 1. 2012.

5. Žalobkyně dále uvedla, že v rámci správního řízení nabádala správní orgány obou stupňů, aby si zjistily, že jí byl udělen přechodný pobyt a tento trval nepřetržitě více než 185 dnů v kalendářním roce v souladu s požadavky zákona o silničním provozu. V rámci principu materiální pravdy dle § 3 správního řádu bylo povinností správního orgánu prvního stupně si zjistit a vyhodnotit, zda skutečně trval žalobkyni přechodný pobyt po zákonem stanovenou dobu, a to zejména vyžádáním si informace od Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců v rámci principu dobré správy. Žalobkyně zdůraznila, že tento typ správního řízení je veden z úřední povinnosti, tedy bylo na místě ještě před samotným zahájením řízení si opatřit podklady ohledně pobytu žalobkyně na území České republiky. Je přitom zřejmé, že v řízení *ex officio* je správní orgán primárně povinen si podklady zjišťovat a zajišťovat sám a účastníka co nejméně zatěžovat. Taktéž je povinen bezpečně prokázat, že účastník jednal v rozporu se zákonem. To se v tomto správním řízení nestalo, a tudíž je rozhodnutí ve správním řízení nezákonné. K této skutečnosti uvádí žalovaný, že je to žalobkyně, kdo musí tvrdit a prokazovat svá tvrzení. To je pravda jen zčásti, jestliže totiž žalobkyně není schopna již prokázat skutečný pobyt na území z období roku 2007, přičemž správní orgán tuto skutečnost prokázat také nemůže, je rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění nezákonné. V tomto typu řízení je důkazní břemeno zejména na straně správních orgánů, které nesmějí důkazní břemeno přenášet na žalobkyni. Pokud by správní orgány jednaly v souladu se zákonem, pak by Spolkovému úřadu pro automobilismus musely sdělit, že v roce 2007 u žádného žadatele z Německa o udělení řidičského oprávnění nebylo zjišťováno, zda naplňuje hledisko obvyklého bydliště.
6. V daném kontextu žalobkyně vytýká žalovanému, že se pouze ztotožnil s odůvodněním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nikterak se nevypořádal s námitkou žalobkyně ohledně nutnosti doplnit dokazování stran délky hlášeného pobytu žalobkyně na území ČR před podáním žádosti o udělení řidičského oprávnění tak, aby nebylo dle § 3 správního řádu pochybnosti o důkladném zjištění skutkového stavu. Je nutné poznamenat, že v jiných správních řízeních vedených např. u Magistrátu města Most se zkoumá délka hlášeného přechodného pobytu na území před podáním žádosti s tím, že pro případ prokázání zákonem stanovené doby 185 dnů přechodného pobytu před podáním žádosti se řízení zastavuje. Žalobkyně poukazuje na zásadu správního řízení, dle které se obdobné případy musejí rozhodovat stejným způsobem. Jak je možné, že Magistrát města Mostu v obdobném případě takového řízení zastaví, přičemž žalovaný se s doklady o přechodném pobytu založenými ve spisu nespokojí a přistoupí k odnětí řidičského oprávnění? Advokát žalobkyně ubezpečuje soud, že má zkušenosti s desítkami těchto případů po celé České republice. Pokud jde např. o hl. město Praha, magistrát taková řízení vůbec nezahajuje, jelikož dobře ví, že se musejí šetřit nabytá práva účastníka, jeho dobrá víra, že správní orgány v období před více než 10 lety po celé republice vydávaly řidičské průkazy při předložení dokladu o přechodném pobytu v trvání déle než 6 měsíců. Takto byl zákon o silničním provozu tehdy interpretován a pozdější odklon judikatury od tohoto názoru nic nemůže změnit na dobré víře každého takového žadatele, tato řidičská oprávnění byla správně a dle zákona udělena.

7. Dále pak žalobkyně uvedla, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor vyjádřený v předchozím rozsudku. Provedl sice zhodnocení významu úpravy obsažené v § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu z hlediska veřejného zájmu, o tom ale není sporu. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu se ale nezabývá odejmutím řidičského oprávnění po více než deseti letech, pouze přikazuje správním orgánům, aby se zabývaly proporcionalitou mezi udělením a odnětím řidičského oprávnění. Žalovaný ale ani napodruhé test proporcionality neprovedl, jen slepě obhajuje myšlenku, že je legitimní odebrat jeho držiteli řidičské oprávnění, pokud se dodatečně přijde na to, že nenaplňoval faktický přechodný pobyt v daném čase, přičemž kdy k takovému zjištění došlo, je bez významu. Je však rozdíl mezi konstatací, zda faktický přechodný pobyt držitel řidičského oprávnění nenaplňoval, a tím, zda objektivně může nebo mohl skutečný přechodný pobyt s odstupem dlouhé doby dokázat. Žalobkyně totiž později svůj přechodný pobyt na území ČR zrušila a odstěhovala se do Německa a v současné době tedy nemůže poskytnout důkazy o současném obvyklém pobytu na území ČR, neboť ho nemá.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Rovněž žalovaný úvodem svého vyjádření k žalobě shrnul průběh správního řízení, přičemž zdůraznil ty okolnosti, které vedly jak jej, tak správní orgán I. stupně k rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění žalobkyni, respektive k potvrzení tohoto rozhodnutí. Zdůraznil tak, že žalobkyni byla dána možnost rozptýlit pochybnosti o existenci jejího obvyklého bydliště na území ČR, které vyplynuly ze sdělení Spolkového úřadu pro motorismus (SRN). Žalobkyně však zůstala zcela pasivní, na výzvu správního orgánu I. stupně k prokázání obvyklého bydliště na území ČR nijak nereagovala, ani se ve věci nijak jinak nevyjádřila. O odnětí řidičského oprávnění bylo proto rozhodnuto s tím, že žalobkyně nesplňovala jednu z podmínek jeho udělení a držení, a to existenci obvyklého bydliště na území ČR, a to ani v době jeho udělení, ani v současnosti. Námitky žalobkyně vznášela až v průběhu odvolacího řízení prostřednictvím svého zástupce. Dále žalovaný uvedl, že dle jeho názoru nelze vytýkat správnímu orgánu I. stupně, že neprovedl ve svém rozhodnutí posouzení přiměřenosti odnětí řidičského oprávnění s ohledem na dobu, která od jeho udělení uplynula, protože ani tato námitka nebyla žalobkyní v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně uplatněna. Veden závěry soudu obsaženými v předchozím rozsudku dospěl k závěru, že nedostatek odůvodnění spočívající v neprovedení testu proporcionality jde na vrub odvolacího řízení a je možno jej odstranit na podkladě stávajícího obsahu spisového materiálu, doplnil proto do svého napadeného rozhodnutí příslušnou úvahu, přičemž vyšel ze závěrů Nejvyššího správního soudu.
9. K samotnému obsahu žaloby pak žalovaný sdělil, že odkazuje na předchozí soudní řízení, ohledně něhož připomíná, že byla žaloba úspěšná pouze proto, že jej Krajský soud v Plzni zavázal k řádnému provedení hodnocení proporcionality rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění. Poukazuje proto na odůvodnění předchozího rozsudku, v němž krajský soud neshledal důvodnost těchto ostatních námitek, které jsou opakovaně zmiňovány i v nyní podávané žalobě, vyjma shledané důvodnosti námítka spočívající v nedostatečném posouzení přiměřenosti rozhodnutí s ohledem na plynutí času. O zdůvodnění přiměřenosti rozhodnutí (s odkazem na okolnosti daného případu, jehož základem byl oficiální podnět Spolkového úřadu pro motorismus ze SRN na straně jedné a pasivní postoj žalobkyně k výzvě správního orgánu prvního stupně k prokázání bydliště na území ČR, nekonzistence postoje žalobkyně v podobě tvrzení splněné podmínky formálního

pobytu na území ČR v roce 2007 a současně odmítnutí prokazovat obvyklé bydliště na území ČR v mezidobí nebo v době současné k odvrácení odnětí řidičského oprávnění a nakonec konstatování žalobkyně, že na území ČR skutečně obvyklé bydliště nemá), je žalovaný přesvědčen i s ohledem na plynutí času a odkazem na teze Nejvyššího správního soudu vztahující se k ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, kterým je v maximální možné míře zajistit bezpečnost silničního provozu, tj. eliminovat i takové situace, kdy by se stala účastníkem silničního provozu na základě udělení řidičského oprávnění osoba, která nesplňovala zákonné podmínky. Na tuto skutečnost byl správní orgán prvního stupně upozorněn prostřednictvím Ministerstva dopravy právě Spolkovým úřadem pro motorismus. Dle Nejvyššího správního soudu lze identifikovat obzvláště silný veřejný zájem, aby v případě takového dodatečného zjištění existovala možnost řidičské oprávnění odejmout, a to bez konkrétního časového omezení pro tento postup. To vše se žalovaný snažil posoudit a zdůvodnit. Ve světle informací poskytnutých Spolkovým úřadem pro motorismus o nepřetržitém bydlišti žalobkyně na území SRN, neochotě či nespolupráci žalobkyně cokoli prokazovat s jejím odkazem na tvrzenou povinnost správních orgánů zjišťovat si, zda byly podmínky přechodného pobytu naplněny atd., je žalovaný přesvědčen, že postup správních orgánů byl zcela v souladu se smyslem a cílem zamezení obcházení represivních opatření členských států Evropské unie v oblasti odnímání řidičských oprávnění či řidičských průkazů, tj. proti turistice za řidičskými průkazy. S odkazem na výše uvedené trvá žalovaný na tom, že v průběhu řízení nedošlo ke krácení práv žalobkyně a bylo vůči ní postupováno v souladu se zákonem. Námitky uváděné žalobkyní považuje žalovaný za vyvrácené, bezpředmětné a neopodstatněné. Dle názoru žalovaného nelze ze skutečností uváděných žalobkyní v podané žalobě prokázat či dovodit nezákonnost napadeného rozhodnutí či takové vady řízení, které by odůvodňovaly zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

Posouzení věci krajským soudem

10. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. souhlasili.
11. 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.).
12. Žaloba není důvodná.
13. S ohledem na to, že se v projednávané věci jedná již o druhé rozhodování krajského soudu, lze důvodně předpokládat, že všechny rozhodující skutečnosti vyplývající ze správního spisu jsou oběma stranám dostatečně známy. Soud proto pouze v zájmu zachování přehlednosti tohoto rozsudku konstatuje, že Ministerstvo dopravy ČR obdrželo žádost ze Spolkové republiky Německo, konkrétně od Spolkového úřadu pro automobilismus, o prověření českého řidičského průkazu vydaného žalobkyní, 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, tedy Městskému úřadu Sokolov, neboť tímto úřadem bylo žalobkyní dne 1. 11. 2007 řidičské oprávnění uděleno. Z příložených příloh k žádosti ze strany Spolkového úřadu pro nákladní dopravu a řidiče ve Flensburgu se podává, že žalobkyně měla od 21. 7. 1997 obvyklé bydliště nepřetržitě na

území Spolkové republiky Německo, o čemž svědčí i kopie z výpisu německé úřední evidence.

14. Správní orgán I. stupně zahájil správní řízení podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Ke svému rozhodování si dále zajistil výpis z evidenční karty žalobkyně, z něhož zjistil, že žalobkyně nemá platný řidičský průkaz a je držitelem řidičského oprávnění pro skupiny vozidel AM, B1 a B. Na základě zjištěných skutečností pojal správní orgán I. stupně podezření, že v případě žalobkyně nebyly splněny zákonem předepsané náležitosti pro vydání řidičského 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 řidičského 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 její odvolání bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. KK/2205/DS/19-3, zamítnuto a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno.
15. Krajský soud v Plzni předchozím rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného proto, že v jeho rámci nebyla posouzena otázka jeho proporcionality ve vztahu k plynutí času, konkrétně tedy ke skutečnosti, že žalobkyně byla držitelkou českého řidičského oprávnění po dobu 12 let.
16. Soud vyšel z následující právní úpravy.
17. 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.“*
18. 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.“*
19. Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu ve znění účinném v době vydání řidičského oprávnění žalobkyni (podtržení přidal Krajský soud v Plzni): *„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.“

20. Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu ve znění účinném od 1. 1. 2012 (podtržení přidal Krajský soud v Plzni): *„Pro účely tohoto zákona obvyklé bydliště na území České republiky je místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba 1. 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 2. 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.“*
21. S ohledem na to, že žaloba, kterou žalobkyně v této věci podala, na jedné straně obsahuje shodné námitky, jako žaloba podaná v předchozí věci vedené u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 30 A 140/2019, na druhou stranu však uvádí i některé námitky nové, jeví se vhodným, aby soud v krátkosti nejprve vyjevil svůj pohled na řízení o odnětí řidičského oprávnění podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Jedná se tu o specifické (*sui generis*) druh správního řízení, které směřuje k verifikaci toho, zda účastník řízení, tedy příslušný držitel řidičského oprávnění, splňoval při udělení řidičského oprávnění podmínky stanovené v § 82 zákona o silničním provozu. Významné jsou v kontextu projednávané věci dvě skutečnosti. Jednak to, že ani pro zahájení tohoto řízení, ani pro jeho případné skončení rozhodnutím o odnětí řidičského oprávnění není zákonem o silničním provozu (ani jiným právním předpisem) stanovena žádná lhůta. Jelikož se pak nejedná ani o opravný, ani o dozorčí prostředek, nelze na toto řízení vztahovat lhůty plynoucí ze správního řádu pro zahájení, resp. rozhodnutí o jakémkoliv opravném či dozorčím prostředku *per analogiam*. To však na druhé straně neznamená, že by faktor plynutí času nehrál v tomto řízení žádnou roli; jak už naznačil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39, děje se tak především prostřednictvím posouzení proporcionality případného rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění mj. ve světle doby, po kterou účastník řízení řidičským oprávněním disponoval. Druhou pro projednávanou věc významnou skutečností plynoucí ze zákonného vymezení řízení o odnětí řidičského oprávnění podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu je, že splnění podmínek vydání řidičského oprávnění zakotvených v § 82 zákona o silničním provozu, se posuzuje k jejich obsahu v okamžiku, který byl relevantní pro udělení onoho konkrétního řidičského oprávnění. Jinými slovy řečeno, neposuzuje se splnění podmínek současných [účinných v době vedení řízení dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu], ani jakýchkoli jiných, které snad byly do výčtu obsaženého v § 82 zákona o silničním provozu zakotveny po udělení řidičského oprávnění příslušnému účastníku, ale posléze z něj byly opět vypuštěny. Tím je zajištěno, že řízení o odnětí řidičského oprávnění podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu bude sice retrospektivní, ale nikoli retroaktivní (lépe řečeno: že *podmínky udělení řidičského oprávnění* nově stanovené v § 82 zákona o silničním provozu poté, co příslušný účastník řízení již řidičské oprávnění získal, *nebudou působit retroaktivně*). Sama skutečnost, že v době, kdy bylo žalobkyni řidičské oprávnění vydáno, tehdejší právní úprava řízení o jeho odnětí ve smyslu § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu neobsahovala, není tomuto závěru na překážku, neboť přezkum se vždy upíná k podmínkám aktuálním pro ten který případ. V tomto smyslu správní orgán I. stupně

jednoznačně pochybil v tom, že v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 21. 5. 2019 vyzval žalobkyni k doložení jejího „obvyklého bydliště“ na území České republiky, což je vskutku termín, který se v § 82 zákona o silničním provozu objevuje až s účinností od 1. 1. 2012, nicméně toto pochybení se do konečného rozhodnutí nepřeneslo proto, že správní orgán I. stupně žalobkyni poučil, že podmínku obvyklého bydliště může prokázat právě i pobytem trvajícím alespoň 185 dní, což odpovídá požadavkům právní úpravy účinné v době, kdy bylo žalobkyni řidičské oprávnění uděleno, jednak tím, že žalobkyně na tuto výzvu vůbec nijak nezareagovala; nejedná se tedy o podstatnou procesní vadu, která by mohla mít dopad na rozhodnutí ve věci.

22. Soud se rovněž v předchozím rozsudku vyjádřil i k otázce důkazního břemene v tomto typu správního řízení. Jelikož žalobkyně i tuto námitku znovu uplatnila, soud konstatuje, že je sice pravdou, že se tu jedná o řízení zahajované z moci úřední, v nichž se obecně vzato uplatní silnější důraz na procesní aktivitu spočívající v obstarávání podkladů pro vydání rozhodnutí správního orgánu, nelze však odhlédnout jednak od toho, že ani tato skutečnost neznamená, že by bylo namístě, aby účastníci takového správního řízení zcela rezignovali na snahu tvrdit a prokazovat ty skutečnosti, které jim jsou ku prospěchu. Správní řád ostatně sám 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.“* Podle § 52 správního řádu pak: *„Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“* Jak dále vyložil Nejvyšší správní soud ve svém shora již citovaném rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39, v řízení o odnětí řidičského oprávnění podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, není možno odhlížet od jeho vazby na řízení o udělení řidičského oprávnění, v němž je na účastnících, aby prokázali, že předepsané podmínky splnili.
23. Jelikož je zřejmé, že k zahájení řízení o odnětí řidičského oprávnění podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu bude pravidelně docházet právě tehdy, kdy příslušný správní orgán nabyde z určitého zdroje důvodné podezření, že podmínky pro udělení řidičského oprávnění podle § 82 zákona o silničním provozu nemusely být v konkrétním případě splněny, lze zřejmě konstatovat, že má-li toto řízení dopadnout ve prospěch příslušného účastníka, bude jeho procesní aktivita ve formě přednášení způsobilých tvrzení a důkazních návrhů, přinejmenším vhodná, často přímo klíčová. Tím spíše to bude platit pro řízení vedená po uplynutí relativně dlouhé doby od doby udělení řidičského oprávnění, v nichž bude nutno zabývat se skutkovými otázkami, jejichž osvětlení nebude jednoduše možné z úředních evidencí či jiných, správním orgánům běžně dostupných zdrojů informací.
24. Již ke konkrétním žalobním námitkám soud konstatuje, že jako nedůvodnou vyhodnotil prvou námitku, podle níž žalobkyně nemůže nést negativní následky kvůli změně příslušné legislativy týkající se prokazování existence obvyklého bydliště. Soud v této souvislosti připomíná, že ze správního spisu se podává, 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 tomto směru soud poukazuje již na odůvodnění svého předchozího rozsudku, v němž uvedl (odst. 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 (...).*“

25. Ze shora citované právní úpravy dále vyplývá, že není pravdou, že by pro žalobkyni vyplývaly negativní důsledky ze změny legislativy ve vztahu k prokazování existence obvyklého bydliště od 1. 1. 2012, tedy ze změny provedené v době, kdy již žalobkyně řidičským oprávněním disponovala. Naopak, z této právní úpravy zcela jednoznačně vyplývá, že žalobkyně již v době, kdy v České republice o vydání řidičského oprávnění žádala (a kdy jí bylo vydáno) byla povinna nejen disponovat povolením k přechodnému pobytu, tedy mít zde přechodný pobyt formálně povolen, ale také se zde fakticky alespoň 185 dní i zdržovat. Ani ve světle tvrzení uvedených žalobkyní v její žalobě nemá zdejší soud co měnit na svém závěru o tom, že tuto pomyslnou materiální kvalitu přechodného pobytu spočívající v jeho faktické konzumaci alespoň po dobu 185 dnů v kalendářním roce, nelze prokázat jen předložením potvrzení o přechodném pobytu na území. Zužovat zákonem stanovenou povinnost, aby přechodný pobyt na území ČR trval alespoň 185 dní [jak vyplývá z § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu ve znění účinném v době, kdy bylo žalobkyni uděleno řidičské oprávnění] toliko na otázku, zda žalobkyně disponuje samotným povolením k přechodnému pobytu alespoň 185 dní, tedy zcela bez ohledu na to, zda současně také na území ČR fakticky po tuto dobu pobývá, by bylo výrazem nepochopení účelu této zákonné povinnosti, či její dezinterpretace. Právě prostřednictvím tohoto pomyslného materiálního znaku přechodného pobytu se totiž vymezuje (odlišuje) tento pojem pro účely práva silničního provozu, a to vůči institutu povolení k přechodnému pobytu, jak je traktován cizineckým právem [k tomu srovnej § 16 násl. zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců]. Právní úprava tak činí tak přitom vědomě a právě za tím cílem, aby zamezila účelovým snahám zejména obejít sankční mechanismy jiných států především Evropské unie a nabýt v České republice řidičské oprávnění jinde odejmuté, tedy tomu, čemu se někdy říká řidičáková turistika.
26. Rovněž i z toho důvodu není možné souhlasit s argumentem žalobkyně, podle něhož v průběhu správního řízení „nabádala“ správní orgány k tomu, aby si samy zjistily, že jí byl udělen přechodný pobyt a ten trval nepřetržitě více než 185 dní. Takové zjištění by bylo s ohledem na shora řečené bezcenné (nehledě k tomu, že je očividné), neboť by prokazovalo právě toliko onu formální stránku trvání přechodného pobytu, nikoli však

jeho nezbytnou materiální kvalitu spočívající v jeho faktické konzumaci po předepsanou dobu. I s ohledem na procesní práva a povinnosti žalobkyně tvrdit a prokazovat rozhodné skutečnosti bylo jen správné a logické, že správní orgány umožnily žalobkyni, aby tvrdila a prokazovala, pochopitelně podle svých možností omezených i tím, že od doby udělení řidičského oprávnění již uplynulo 12 let, že skutečně na území České republiky v době, kdy jí bylo vydáno řidičské oprávnění, pobývala alespoň oněch 185 dní. V tomto směru se nejedná o žádnou svévoli správních orgánů, jak už soud uvedl, ty totiž nemohou tyto skutečnosti zjišťovat (plně) samy, jedná se o skutečnosti, které jsou ve prospěch účastníka řízení, navíc z povahy věci takové, které mohou být prokazatelné zejména prostřednictvím důkazů, jež nejsou běžně správním orgánům dostupné.

27. Podstatný pro projednávanou věc je v této souvislosti fakt, že správní orgány ze sdělení Spolkového úřadu pro automobilismus a kopie výpisu z úřední evidence zjistily, že žalobkyně má bydliště od 21. 7. 1997 dosud ve Spolkové republice Německo (v M.). Postupovaly tedy správně, pokud žalobkyni umožnily na toto zjištění reagovat a předejít svou skutkovou verzi reality. Přestože si je pak soud vědom, že takový požadavek nemusí být s odstupem 12 let jednoduchý, v projednávané věci není vůbec dán prostor pro debatu, zda, a případně v jaké míře, se žalobkyni podařilo prokázat, že v České republice v době, kdy jí bylo vydáno řidičské oprávnění, skutečně alespoň 185 dní pobývala, resp. zda z jí předložených důkazů vyplývá alespoň důvodný předpoklad, že tomu tak bylo, neboť žalobkyně k tomu neuvedla vůbec nic, žádné konkrétní tvrzení a žádný důkaz. Jinými slovy řečeno, pokud by žalobkyně uvedla alespoň nějaké konkrétní tvrzení vztahující se k jejímu pobytu na území České republiky, které by přinejmenším zhruba nasvědčovalo tomu, že již opakovaně citovanou zákonnou podmínku splňovala, a pokud by takové své tvrzení alespoň nějakým způsobem osvědčila, bylo by možno zvažovat, zda právě i s ohledem na faktor plynutí času, není závěr správních orgánů o tom, že žalobkyně tuto podmínku nesplňovala, natolik oslaben, že není možné rozhodnout o odnětí jejího řidičského oprávnění. To se však nestalo a žalobkyně zůstala v tomto smyslu pasivní. Poté nelze ovšem vytýkat správním orgánům, že vycházejí z údajů, které vyplývají ze správního spisu a které jednoznačně svědčí o tom, že žalobkyně bydlí nepřetržitě od 21. 7. 1997 v Mnichově ve Spolkové republice Německo. Že žalobkyně fakticky v České republice ani v roce 2007 nepobývala, ostatně sama mimoděk přiznává v rámci svého tvrzení, že se spoléhala na údajnou dřívější praxi správních orgánů, jimž stačilo formálně doložit, že má na území České republiky povolen přechodný pobyt alespoň 185 dní.
28. Přisvědčit pak není možno ani poukazu žalobkyně na údajnou správní praxi Magistrátu města Most. Tu – oproti předchozímu řízení o její žalobě – nyní žalobkyně sice zamýšlí prokázat kopii jeho rozhodnutí ze dne 26. 8. 2019, č. j. 123/2019/OSČ/MF/053560-15, nicméně nelze přehlédnout, že se jedná o rozhodnutí příslušného správního orgánu v jediné věci, z níž není pochopitelně možno usuzovat ani na ustálenost jeho vlastní správní praxe, tím méně ovšem na legitimní očekávání žalobkyně, že v jejím řízení zaujme jiný správní orgán stejné stanovisko. Legitimní očekávání adresátů státní správy o způsobu aplikace určitých právních institutů nebo právních norem nemůže založit samo o sobě jediné rozhodnutí jednoho ze správních orgánů, tím méně, jde-li o správní orgán I. stupně. Soud tedy neshledal ani důvod provádět toto rozhodnutí Magistrátu města Mostu k důkazu, neboť jím *prima facie* není možno prokázat tvrzení žalobkyně o vzniku jejího legitimního očekávání. Poukazy zástupce žalobce ohledně jeho znalosti rozhodovací praxe dalších správních orgánů v obdobných věcech pak zůstaly jen v rovině ničím

nepodložených tvrzení.

29. Další žalobní bod se týkal otázky proporcionality napadeného rozhodnutí s ohledem na běh času. Jedná se o otázku v tomto řízení zcela klíčovou, neboť právě její neposouzení bylo důvodem pro kasaci předchozího rozhodnutí žalovaného.
30. Jak už soud uvedl ve svém předchozím rozsudku, považuje požadavek na posouzení proporcionality vydaného rozhodnutí za jeho imanentní součást, což ostatně vyplývá i z relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39). Především je třeba uvést, že žalovaný skutečně doplnil do svého rozhodnutí úvahy, které se týkají posouzení přiměřenosti vydávaného rozhodnutí, přičemž z odůvodnění napadeného rozhodnutí se podává, že má za to, že veřejný zájem na zajištění bezpečnosti silničního provozu je v projednávané věci natolik významný, že ani doba 12 let, která od doby vydání řidičského oprávnění žalobkyni již uplynula, nepřeváží nad potřebu žalobkyni řidičské oprávnění odejmout. Tuto úvahu lze v projednávané věci akceptovat, soud se tedy neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor soudu vyjádřený v předchozím rozsudku. Jedním dechem je však třeba dodat, že nikoli všechny úvahy, které žalovaný do odůvodnění napadeného rozhodnutí zakomponoval, je možno bez výhrad přijmout. Žalovanému nelze přisvědčit zejména v jeho názoru, podle něhož si nelze představit žádné skutkové okolnosti, které by mohly mít za následek ponechání nezákonně uděleného řidičského oprávnění v platnosti, neboť od jeho udělení uplynulo 12 let. Z tohoto tvrzení žalovaného je totiž zřejmé, že ne zcela dostatečně docenuje vliv plynutí času a s ním související důvěru v trvalost rozhodnutí veřejné správy, ochranu dobré víry, případně nabytých práv účastníků řízení. Tato dílčí vada úvahy žalovaného však nezakládá vadu napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o úvahu, kterou žalovaný vyslovil nad rámec projednávané věci.

Závěr a náklady řízení

31. Soud tedy neshledal podanou žalobu důvodnou, neboť žalovaný napravit vadu, pro kterou soud jeho předchozí rozhodnutí zrušil, když provedl ještě akceptovatelné posouzení proporcionality napadeného rozhodnutí, přičemž se přiklonil k závěru, že napadené rozhodnutí neproporcionální ani s ohledem na dobu, po kterou žalobkyně byla držitelkou řidičského oprávnění, není. Zároveň soud shledal další žalobou uplatněné námitky nedůvodnými. Proto soud podanou žalobu postupem dle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. tohoto rozsudku zamítl.
32. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož by měl právo na plnou náhradu nákladů řízení procesně plně úspěšný žalovaný. Jelikož žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, rozhodl soud tak, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

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

Plzeň 26. února 2021

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu