



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **M. U.**, zastoupen JUDr. Pavlem Brachem, advokátem se sídlem Klapálkova 3132/4, 149 00 Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2016, č. j. 4748/DS/2016, JID: 156566/KUUK, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 6. 2018, č. j. 15 A 194/2016 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení

[1] Rozhodnutím Městského úřadu v Bílině, odboru dopravy (dále jen „městský úřad“), ze dne 29. 8. 2016, č. j. MUBI 28031/2016, ev. č. MUBI 32122/2016/OD/NE (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), bylo podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), žalobci odňato řidičské oprávnění skupiny „AM, B1, B“, a to pro nesplnění podmínky stanovené v § 82 odst. 1

písm. d) zákona o silničním provozu při udělení řidičského oprávnění formou vydání řidičského průkazu č. EJ 822098.

[2] Rozhodnutím ze dne 13. 10. 2016, č. j. 4748/DS/2016, JID: 156566/KUUK (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Rozsudkem ze dne 7. 6. 2018, č. j. 15 A 194/2016 - 40 (dále jen „napadený rozsudek“), Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí. Neshledal důvodnými námitky žalobce o protiústavnosti a nepřipustné retroaktivitě § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, ani o nezákonnosti postupu městského úřadu, když řízení o odnětí řidičského oprávnění zahájil na základě podnětu Spolkového úřadu pro silniční dopravu ve Flensburgu ze dne 15. 6. 2016. Dále pak vysvětlil, že břemeno důkazní tížilo v daném případě žalobce, neboť měl prokázat, že buď v době vedení řízení o udělení řidičského oprávnění splňoval podmínku obvyklého bydliště, nebo ji již splňuje v mezidobí od udělení řidičského oprávnění. Jelikož městský úřad pojal důvodné pochybnosti o splnění podmínky obvyklého bydliště, byl žalobce povinen náležitě prokázat naplnění nejen formálních znaků obvyklého bydliště, nýbrž i naplnění materiálních znaků obvyklého bydliště na území České republiky. Žalobce byl vyzván k doložení přechodného pobytu, osobní a profesní vazby k České republice, proto nemohl s úspěchem namítat, že nevěděl, jaké důkazní prostředky vlastně má k prokázání obvyklého bydliště předložit. K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Krajský soud pak příkladmo uvedl, jaké různé důkazní prostředky mohl žalobce navrhopvat. Žalobci muselo být zřejmé, že městský úřad nepovažuje dosud z jeho strany předložené dokumenty za dostačující k prokázání obvyklého pobytu na území České republiky vzhledem k závažnému sdělení, které obsahoval podnět německého správního orgánu ze dne 15. 6. 2016. Měl prokázat, že jeho vazby (osobní či podnikatelské) na území České republiky jsou faktické, a to v návaznosti na § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. I podle judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodující skutečný fyzický pobyt, nikoliv pobyt formální. Důvodná nebyla ani námitka, podle které nedal správní orgán žalobci možnost seznámit se s podnětem ze dne 15. 6. 2016.

II. Obsah kasační stížnosti a další podání účastníků řízení

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou dle svých slov opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel po rekapitulaci žaloby namítá, že krajský soud vyložil, že podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu lze odejmout řidičské oprávnění a toto řízení zahájit z moci úřední, avšak neodpověděl na otázku, z jakého důvodu a na základě čeho bylo řízení zahájeno. Dle stěžovatele městský úřad pouze dospěl k závěru, že v mezidobí došlo ke změně právního názoru (možná i z externího podnětu) na dostatečnost podkladů předložených stěžovatelem, a že je tudíž potřeba případ znovu prověřit. V neprospěch

pokračování

stěžovatele, jako adresáta veřejné správy, nelze přičítat, že správní orgán vykládá pravidla jinak než dříve a že již v původním řízení neposuzoval žádost stěžovatele přísněji a neměl na svém úseku sjednaný dostatečný pořádek a zavedený jednoznačný výklad. Pokud soud uvedl, že účelem aplikované právní úpravy je zabránit „turistice za řidičskými průkazy“, pak stěžovatel namítá, že ani správní orgány ani soud neprokázaly, že by stěžovatel byl takovým turistou, přesto z této premisy vycházely, což stěžovatel vnímá jako osobní urážku. Úpravu obsaženou v ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu považuje za protiústavní. Pokud však správní orgán zahájí řízení podle tohoto ustanovení, musí tvrdit a doložit, že v době udělení řidičského oprávnění žadatel nesplňoval některou z podmínek pro jeho udělení. Nelze požadovat po stěžovateli, aby znovu doložil, co již tvrdil a dokládal v jiném řízení. Takový postup jde proti smyslu citovaného ustanovení a narušuje stabilitu založenou správním rozhodnutím.

[6] Obdobným způsobem pak stěžovatel reaguje i na odůvodnění napadeného rozsudku, v němž se krajský soud vyjadřoval k obsahu podnětu ze dne 15. 6. 2016. Hlášení německého správního orgánu navíc považuje za velmi nejisté. Dle stěžovatele není jasné, k čemu má podnět směřovat. Míří k jinému období než k tomu, kdy bylo stěžovateli vydáno řidičské oprávnění, a nemohl tudíž stačit k zahájení řízení o odnětí řidičského oprávnění. Krajským soudem uvedené skutečnosti nemají vliv na posuzovanou věc a pouze posouvají chápání problému do „jiné dimenze“. Podle stěžovatele pokud již správní orgán řidičské oprávnění udělil, mělo by se mít za to, že podmínky byly splněny. Považuje za zvláštní, že § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu umožňuje správnímu orgánu napravit své vlastní chyby, když podle správního spisu byly doloženy všechny potřebné doklady. Pokud bylo stěžovateli řidičské oprávnění uděleno, byl v dobré víře, že předložené doklady jsou dostatečné.

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

[8] Stěžovatel závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Má za to, že správní orgány i krajský soud pominuly ústavně právní konsekvence předmětného řízení. Nezvažily, zda uvedený postup nezasahuje do základních práv a svobod stěžovatele a zda tím správní orgány nezneužily svou moc v rozporu s Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod. S ohledem na zachování dobré víry v rozhodnutí vydaná správními orgány nesmí docházet k excesům správních orgánů, které mohou kdykoliv zkoumat podklady pro vydání řidičského oprávnění a rozhodovat na základě týchž podkladů v neprospěch účastníka řízení. Napadené ustanovení má retroaktivní účinky neočekávatelných a nepředvídatelných rozměrů. Správní orgány nerozhodují na základě skutečností, které

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

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadené rozhodnutí i napadený rozsudek byly vydány na základě řádně zjištěného skutkového stavu, v souladu se zákonem a judikaturou zdejšího soudu. Jelikož tedy vyjádření neobsahovalo žádná tvrzení, k nimž by mohl Nejvyšší správní soud přihlédnout, nezasílal již předmětné podání stěžovateli k případné replice.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost **není** důvodná.

[12] Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu lze řidičské oprávnění *udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje*. Dle § 94 odst. 1 písm. c) téhož zákona *[p]říslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností řidičské oprávnění odejme, pokud jeho držitel nesplňoval při udělení řidičského oprávnění podmínky uvedené v § 82; v případě nesplnění podmínky uvedené v § 82 odst. 1 písm. d) se řidičské oprávnění neodejme, pokud v řízení vyjde najevo, že držitel řidičského oprávnění již tuto podmínku splňuje*.

[13] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že neshledal důvody pro postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, tedy pro předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. V daném případě byla aplikace předmětného ustanovení zcela proporcionální sledovanému cíli, neboť řízení o odnětí řidičského

pokračování

oprávnění bylo zahájeno (11. 7. 2016) zhruba deset měsíců od vydání řidičského průkazu (16. 9. 2015). Správní orgány by tak nepřekročily ani lhůty, které zákon stanoví pro přezkumné řízení či obnovu řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ve stěžovatelově případě nelze vůbec uvažovat, že by použití předmětného ustanovení necelý rok po udělení řidičského oprávnění mohlo dosahovat protiústavních rozměrů. K řešení hypotetických situací, kdy by bylo postupem podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu odňato řidičské oprávnění po deseti, či dokonce více letech od vydání původního rozhodnutí, není Nejvyšší správní soud povolán.

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

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

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

[17] Účelem těchto opatření však není toliko implementace požadavků plynoucích z práva EU [pokud by tomu tak bylo, pak by návrh na zahájení řízení o zrušení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu k Ústavnímu soudu, jak jej požadoval stěžovatel, byl Ústavním soudem odmítnut již jen z formálních důvodů, neboť podle jeho judikatury má před posouzením ústavní konformity zákona přednost zkoumání jeho konformity s evropským právem – viz usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS

12/08, a blíže ještě i bod 20 tohoto rozsudku], ani toliko formální ochrana zákonnosti, tj. náprava situace, kdy správní orgán zjevně v rozporu se zákonem udělil řidičské oprávnění osobě, která nesplňovala podmínky pro jeho vydání. Je třeba si uvědomit, že oním výchozím a nejobecnějším účelem opatření upraveného v § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu je v maximální možné míře zajistit bezpečnost silničního provozu, tj. eliminovat i takové situace, kdy by se stala účastníkem silničního provozu na základě udělení řidičského oprávnění osoba, která nesplňovala zákonné podmínky, tj. například byla v jiném členském státě dočasně (byť s ohledem na tamější vnitrostátní pravidla třeba i dlouhodobě) zbavena řidičského oprávnění (viz požadavek dle § 82 odst. 2 zákona o silničním provozu), avšak v době udělení řidičského oprávnění v ČR nebyla tato skutečnost známa.

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

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

pokračování

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

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

[22] V nyní posuzovaném případě obdržel městský úřad (prostřednictvím Ministerstva dopravy) od německého Spolkového úřadu pro silniční dopravu ve Flensburgu sdělení, že podle jeho názoru byl stěžovateli vydán řidičský průkaz v rozporu s unijní právní úpravou, neboť stěžovatel má osobní vazby v Německu a žije na adrese S. Ch. 7, X R.

Nadto mu bylo řidičské oprávnění v Německu již pětkrát odebráno, naposledy v roce 1996; poté byl několikrát přistižen při řízení bez řidičského průkazu – naposledy takový případ řešil soud v roce 2013. Stěžovatel byl odsouzen mimo jiné k podmíněnému trestu odnětí svobody v délce tří let, což s sebou nese potřebu spolupracovat s probačním úředníkem ve věcech týkajících se osobních vazeb. Během doby trvání podmíněného trestu se stěžovatel nemůže zdržovat v České republice. Není tedy možné, aby zde měl v roce 2015 osobní vazby. Stěžovatel dále nesplňuje požadavky na fyzickou a mentální zdatnost k řízení motorových vozidel a před udělením řidičského oprávnění v Německu by musel předložit kladný lékařský a psychologický posudek.

[23] Obsahem tohoto podnětu se zabýval i krajský soud, když uvedl, že německý správní orgán „*ve svém podnětu sdělil závažné skutečnosti, které vzbudily u správního orgánu pochybnosti o tom, zda řidičské oprávnění udělené žalobci mu bylo prvotně legitimně uděleno českými správními orgány z pohledu naplnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky, když v době řízení o udělení řidičského oprávnění mu byla v Německu uložena povinnost spolupráce s probačním úředníkem v důsledku jím spáchaného deliktu*“, a tyto skutečnosti vyhodnotil tak, že „*správní orgán I. stupně pojal důvodné pochybnosti o splnění podmínky obvyklého bydliště*“. Nelze tudíž souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud neuvedl důvody pro zahájení řízení o odnětí řidičského oprávnění. Pokud stěžovatel tvrdí, že podnět je velmi „nejistý“ a není z něj zřejmé, k čemu měl mířit, či že míří k jinému období, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že navzdory tomuto subjektivnímu hodnocení stěžovatele je obsah předmětného podnětu zcela jasný. Správní orgán v něm jednoznačně vyjádřil názor, že stěžovatel nesplňoval a ani nemohl splňovat v rozhodné době (v roce 2015) podmínku obvyklého bydliště v České republice, neboť měl osobní vazby v Německu, a s ohledem na povinnost spolupráce s probačním úředníkem není ani možné, aby je měl v České republice. Zároveň je zde jednoznačně vyjádřeno doporučení k prověření podmínek pro vydání řidičského oprávnění stěžovateli a možnosti vydané oprávnění zrušit. Není tedy pravdou, že správní orgány neměly důvod řízení o odnětí řidičského oprávnění zahájit a že by postupovaly způsobem zneužívajícím veřejnou moc.

[24] V době, kdy o vydání řidičského průkazu stěžovatel požádal, již bylo běžnou správní praxí, že se správní orgány nespokojily pouze s formálním doložením podmínky obvyklého bydliště (doklad o nahlášeném přechodném pobytu, podnikatelském oprávnění, atd.), ale vyžadovaly, aby žadatel prokázal skutečné osobní vazby, z nichž bude zřejmé, že na území České republiky po stanovenou minimální dobu fakticky pobývá. Tuto praxi potvrzovala i judikatura správních soudů, která se zabývala výkladem ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, z něhož plyne, co se rozumí obvyklým bydlištěm (resp. dříve přechodným pobytem) na území České republiky. V rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 – 36, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*podle zákona o silničním provozu se musí jednat o pobyt nikoliv formální (tedy pouhé právo na území České republiky přechodně pobývat), nýbrž skutečný fyzický pobyt. Ze zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. prosince 2011 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“; viz zejména jeho ust. § 16 a § 93 odst. 2) totiž vyplývá, že samotné potvrzení o přechodném pobytu nedokládá délku trvání přechodného pobytu cizince na území České republiky, neboť k podání žádosti postačuje odhodlání občana EU zdržovat se na území České republiky déle než 3 měsíce, které následně nemusí být naplněno. K vydání potvrzení není ani nutné trvání přechodného pobytu na území České republiky po určitou dobu.*

pokračování

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že s předložením potvrzení o přechodném pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku je počítáno v ust. § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu jako s podkladem pro vydání řidičského oprávnění. Stěžovatel nicméně přehlíží, že se jedná o důkazní prostředky, jimiž má žadatel prokázat své obvyklé bydliště na území České republiky (srov. dikci – doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele), přičemž hodnocení těchto důkazních prostředků provádí správní orgán. Tyto formalizované doklady samy o sobě automaticky neprokazují materiální pobyt stěžovatele na území České republiky, tedy obvyklé bydliště spočívající v užším vztahu ve smyslu § 2 písm. hb) zákona o silničním provozu. (...). Z vnitrostátní i unijní úpravy jednoznačně plyne, že je nutné, aby žadatel prokázal svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na něm, a to nikoli pouze předložením dokumentu, který mu formálně pobyt na území členského státu umožňuje“. Obdobné stanovisko vyplývalo již z rozsudků ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 – 26, a ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 – 68. Také z ustálené judikatury Soudního dvora EU plyne, že členské státy vydávající řidičský průkaz mají povinnost zkoumat faktické splnění podmínek vydání řidičského průkazu stanovených unijní úpravou (srov. např. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 26. 6. 2008 ve spojených věcech C-334/06 až C-336/06, či ze dne 26. 4. 2012 ve věci C-419/10). Je tedy třeba zkoumat faktický stav obvyklého bydliště, nikoliv stav pouze formální.

[25] S ohledem na citované závěry lze uzavřít, že v případě stěžovatele nebyly k žádosti o vydání řidičského průkazu ze dne 20. 8. 2015 doloženy dostatečné podklady prokazující faktické osobní a profesní vazby stěžovatele na území České republiky. Jednalo se pouze o formální dokumenty, tj. potvrzení o přechodném pobytu, pojistnou smlouvu o úrazovém pojištění, výpis z živnostenského rejstříku, nájemní smlouvu k nemovitosti uzavřenou dne 8. 7. 2015 (dle které bude nájemné stanoveno dle četnosti používání obytného prostoru), výpis z katastru nemovitostí týkající se předmětu nájmu a potvrzení o úhradě poplatku za komunální odpad. Skutečné osobní či profesní vazby z nich však dovodit nelze, neboť jde o dokumenty, které formálně deklarují možnost stěžovatele pobývat a podnikat na území České republiky, ale nijak nevypovídají o tom, zda tak stěžovatel fakticky činil (stejně stanovisko zaujal Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 6. 8. 2015, č. j. 9 As 252/2014 – 29, a to na základě obdobných dokladů jako v nyní souzené věci).

[26] Nejvyšší správní soud dodává, že v daném případě se správní orgány ani soud nedovolávaly přímého účinku směrnice, ale provedly výklad zákona způsobem, který odpovídá jejímu smyslu a cíli. Proto je zcela nepřipadná argumentace stěžovatele, podle které se přímého účinku směrnice nemůže dovolávat stát vůči jednotlivci. Již v rozsudku ze dne 1. 2. 2010, č. j. 5 Afs 68/2009 - 113, č. 2036/2010 Sb. NSS, přitom Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[u]možňují-li interpretační techniky vyložit určité ustanovení vnitrostátního předpisu několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího komunitárního ustanovení“. Z této zásady pak vychází i shora odkazovaná judikatura, která se zabývala požadavky na doložení podmínky obvyklého bydliště.

[27] Výklad stěžovatele, podle kterého, pokud již jednou bylo řidičské oprávnění uděleno, má se mít za to, že podmínky byly splněny, by činil ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu zcela nepoužitelným. Toto ustanovení totiž (v souladu

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

[28] Konečně rozporoval stěžovatel otázku nesení důkazního břemene v řízení o odnětí řidičského oprávnění podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Domnívá se, že správní orgány po něm nemohly požadovat, aby doložil, že podmínku obvyklého bydliště skutečně splňoval, ale že to naopak byly správní orgány, které měly prokázat, že stěžovatel tuto podmínku v době vydání řidičského průkazu nesplňoval. Svou argumentaci opírá o skutečnost, že řízení o odnětí řidičského oprávnění není řízením o žádosti a je zahajováno z moci úřední.

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

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

pokračování

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

[32] Pochopitelně nelze předmětné ustanovení vykládat tak, že správní orgán může kdykoliv po vydání řidičského průkazu bez jakéhokoli zjištění či podnětu zahájit řízení o odnětí řidičského oprávnění a požadovat po účastníku řízení, aby dokládal splnění podmínek pro udělení řidičského oprávnění. Jak bylo však již uvedeno, v nyní posuzovaném případě správní orgány disponovaly závažnými zjištěními, ze kterých vyplývalo, že stěžovatel podmínku obvyklého bydliště splňovat nemohl. Stěžovatel zcela pomíjí podstatu dané věci a ve své argumentaci tuto skutečnost (že pravděpodobně fakticky nesplňoval podmínku obvyklého bydliště) ignoruje, resp. ji ani nijak nezpochybňuje. V kasační stížnosti vůbec netvrdil, že v rozhodné době měl obvyklé bydliště na území České republiky, a pouze opakoval, že předložené dokumenty byly dostatečné. Měl přitom v rámci řízení o odnětí řidičského oprávnění možnost spornou skutečnost doložit; té však nevyužil. Byť byl jednoznačně vyzván, aby doložil, že při udělení řidičského oprávnění měl osobní a profesní vazby na území České republiky, předložil pouze fakturu o nákupu v obchodně Makro v Ústí nad Labem ze dne 14. 7. 2016 a (po vydání prvostupňového rozhodnutí) potvrzení ze dne 5. 8. 2016 o převzetí hotovosti Českou pojišťovnou a.s. za pojištění vozidla, tedy doklady z období po zahájení řízení o odnětí řidičského oprávnění. Nemohl tím však dokládat ani skutečnost, že podmínku obvyklého bydliště splňuje aktuálně (v době vedení řízení o odnětí řidičského oprávnění), neboť to jednak vůbec netvrdil, jednak na všech podáních u své osoby uváděl adresu bydliště v Německu (která se shoduje s adresou uvedenou v podnětu ze dne 15. 6. 2016). Podmínku obvyklého bydliště tak nijak neprokázal.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a

nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 13. února 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu