



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Faisala Husseiného a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **P. W.**, zastoupená JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 61/4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2020, čj. KK/3229/DS/19-10, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2021, čj. 77 A 101/2020-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Sokolov (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím z 24. 6. 2019, čj. MUSO/75724/2019/OD/VEVL (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) odňal žalobkyni řidičská oprávnění skupin AM, B1 a B zapsaná v řidičském průkazu ev. č. ED 165178, který vydal městský úřad dne 1. 11. 2007. Městský úřad tak učinil z důvodu, že žalobkyně při udělení řidičských oprávnění nesplňovala podmínku obvyklého bydliště dle § 82 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Při svém rozhodování vycházel městský úřad zejména ze sdělení Spolkového úřadu pro provoz motorových vozidel ve Flensburgu (dále

jen „BKA“), dle něhož měla žalobkyně od 21. 7. 1997 obvyklé bydliště nepřetržitě na území Spolkové republiky Německo.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, a to rozhodnutím z 30. 9. 2019, čj. KK/2205/DS19-3 (dále jen „první rozhodnutí žalovaného“). K odvolacím námitkám žalovaný zejména uvedl, že žalobkyně neprokázala obvyklé bydliště na území ČR při udělení řidičského oprávnění v roce 2007 a ani v době rozhodování žalovaného. Relevanci neměla ani změna právní úpravy účinná od 1. 1. 2012, neboť před i po tomto datu zákon o silničním provozu požadoval faktický pobyt na území ČR, nikoli jen pobyt formální osvědčený potvrzením o přechodném pobytu na území. Dle žalovaného nebylo třeba blíže řešit ani proporcionalitu rozhodnutí, jímž bylo řidičské oprávnění odňato 12 let po jeho udělení.

[3] Proti prvnímu rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Ten se s většinou závěrů žalovaného ztotožnil. Pochybení spatřoval pouze v tom, že se žalovaný nesprávně vypořádal s otázkou proporcionality odnětí řidičského oprávnění po uplynutí doby 12 let. Proto rozsudkem z 23. 3. 2020, čj. 30 A 140/2019-32, první rozhodnutí žalovaného zrušil a zavázal jej, aby v dalším řízení posoudil přiměřenost rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění. V dalším řízení bylo dle krajského soudu třeba vzít v potaz faktor plynutí času a přiměřenost posoudit na základě konkrétních skutkových okolností.

[4] Žalovaný následně rozhodnutím z 12. 6. 2020, čj. KK3229/DS/19-10 (dále jen „druhé rozhodnutí žalovaného“), žalobkynino odvolání opět zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že se znalostí skutkových okolností si neumí představit, jaká zjištění nových skutkových okolností by mohla či měla mít za následek ponechání nezákonně uděleného řidičského oprávnění v platnosti se zdůvodněním, že toto oprávnění nelze odejmout, neboť od jeho udělení uplynulo 12 let. Nikdo dle žalovaného nemůže čerpat výhody z toho, že právo nebylo na jeho straně a on již 12 let neoprávněně čerpal nějakou výhodu. Žalobkyně také zůstala pasivní ohledně prokázání, že naplnila zákonnou podmínku obvyklého bydliště. Jelikož na zajištění bezpečnosti silničního provozu je zvláště silný veřejný zájem, lze řidičské oprávnění dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu odejmout kdykoli, bez ohledu na to, jaká doba od udělení řidičského oprávnění již uplynula.

[5] Proti druhému rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu. V ní zopakovala svou argumentaci uvedenou v první žalobě a dodala, že žalovaný ohledně proporcionality rozhodnutí z hlediska právní jistoty, ochrany nabytých práv apod. neposkytl žádnou racionální úvahu. Proporcionalitu zvoleného řešení tedy žalovaný opět nevyhodnotil.

[6] Krajský soud druhou žalobu zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. V něm uvedl, že se správní orgány dopustily vady, která však nebyla podstatná, neboť nemohla mít dopad na rozhodnutí věci. Tato vada spočívala v tom, že městský úřad žalobkyni vyzval k prokázání „obvyklého bydliště“ na území ČR. Tento termín však § 82 zákona o silničním provozu obsahuje až s účinností od 1. 1. 2012. V době, kdy městský úřad rozhodl o udělení řidičského oprávnění, zákon používal pojem „přechodný pobyt“. Jelikož ovšem v řízení o odnětí řidičského oprávnění poučil městský úřad žalobkyni o tom, že obvyklé

pokračování

bydliště může prokázat i pobytem trvajícím alespoň 185 dní (což koresponduje vymezení pojmu přechodný pobyt v dřívějším znění zákona o silničním provozu), nepromítla se konstatovaná vada do výsledku řízení. Dále krajský soud uvedl, že v důsledku změny právní úpravy na žalobkyni žádné negativní důsledky nedopadly, neboť před 1. 1. 2012 i po tomto datu bylo třeba, aby se žadatelé o řidičská oprávnění fakticky na území ČR zdržovali, nikoli aby měli jen formálně potvrzen pobyt na území. Správní orgány také měly dostatečný důvod pro zahájení a vedení řízení (sdělení BKA o obvyklém bydlišti žalobkyně na území SRN). Žalobkyně, na níž leželo důkazní břemeno ohledně jejího pobytu v roce 2007, však v tomto směru zůstala zcela pasivní. Žalobkyně také relevantně nedoložila správní praxi správních orgánů v roce 2007, které se dovolávala. Konečně se žalovaný ve svém druhém rozhodnutí vypořádal s otázkou proporcionality odnětí řidičského oprávnění. Zhodnotil, že ani doba 12 let, která od udělení řidičského oprávnění žalobkyni uplynula, nepřeváží nad potřebou žalobkyni řidičské oprávnění odejmout. Krajský soud tak uzavřel, že druhé rozhodnutí žalovaného obстоjí, byť v něm žalovaný nad rámec rozhodovacích důvodů uvedl úvahy, které svědčí o nedostatečném docenění vlivu plynutí času a s ním související důvěry v trvalost rozhodnutí veřejné správy, ochrany dobré víry či nabytých práv účastníků řízení.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které jej navrhla zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka navázala na svoji žalobní argumentaci a uvedla, že krajský soud nesprávně posoudil skutečnost, že nebylo v jejích možnostech po tak dlouhé době od udělení řidičského oprávnění prokázat, že měla v ČR faktický přechodný pobyt. To dostatečně prokázala již dříve tím, že se přihlásila k pobytu v ČR, složila zde zkoušky a podala žádost o udělení řidičského oprávnění. V roce 2007 nemohla mít představu o tom, že správní orgán bude striktně posuzovat faktický pobyt na území ČR, neboť zákon o silničním provozu požadoval v danou dobu přechodný pobyt na území po dobu 185 dnů bez dalších požadavků či vysvětlení. Pokud za takových podmínek nemohla stěžovatelka zpětně svůj pobyt prokázat, musí naopak správní orgán prokázat, že zde pobyt neměla a v tomto smyslu jej tíží důkazní břemeno. Krajský soud se mýlí, pokud dovozuje, že každý žadatel o řidičské oprávnění musel již v roce 2007 vědět, že jeho pobyt musí být faktický. Až judikatura od roku 2013 dovodila, že žadatelé byli povinni prokazovat materiální hledisko pobytu (faktický přechodný pobyt) i před rokem 2012 (až od roku 2012 zákon požadoval prokázání obvyklého bydliště a co slouží jako důkaz pro prokázání obvyklého bydliště); je chybou nahlížet na věc pohledem pozdější judikatury. Správní orgány v rozhodnou dobu žádné takové podklady nevyžadovaly a k udělení řidičských oprávnění jim postačovalo formální doložení přechodného pobytu. Ostatně ke dni 1. 11. 2007 (den podání žádosti o udělení řidičského oprávnění) disponovala potvrzením o přechodném pobytu, což znamená, že přechodný pobyt po dobu alespoň 185 dnů u ní musel být naplněn. Nadto jiné správní orgány se i později spokojily se zjišťováním formálního přechodného pobytu, k čemuž stěžovatelka již před krajským soudem předložila rozhodnutí Magistrátu města Most z 26. 8. 2019, čj. MmM/092869/2019/OSČ/MF (dále jen „rozhodnutí magistrátu“).

[9] Krajský soud dále pochybil při posouzení závěru žalovaného ohledně proporcionality rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění. V rozsudku čj. 30 A 140/2019-32 zavázal krajský soud žalovaného k tomu, aby proporcionalitu posoudil, ten se však ve svém druhém rozhodnutí omezil pouze na to, že hledisko plynutí času nehraje roli a důležitý je jen zájem na bezpečnosti silničního provozu (žalovaný test proporcionality opět neprovedl a soustředil se toliko na to, že stěžovatelka neprokázala svůj pobyt v ČR, což je ale otázka zcela jiná). Takto kusou úvahu, kterou navíc podrobil kritice, neměl krajský soud aprobovat. Hledisko proporcionality je důležité. Praxe správních orgánů může založit legitimní očekávání (stěžovatelka odkázala na rozsudek NSS z 2. 6. 2020, čj. 6 As 260/2019-43). Ve věci byla důležitá jen správní praxe v roce 2007. K tomu pak stěžovatelka dodala, že důležitost hlediska plynutí času ve vztahu k proporcionalitě rozhodování o odnětí řidičského oprávnění plyne z rozsudku NSS z 13. 2. 2019, čj. 6 As 210/2018-39. Z tohoto pohledu je rozhodnutí ve věci stěžovatelky neproporcionální a v rozporu se zásadami ochrany dobré víry, zákazu retroaktivity a ochrany nabytých práv.

[10] Zároveň se stěžovatelka domnívá, že otázka pobytu na území by neměla být stěžejní. Důležitější je, že složila zkoušky, je zdravotně způsobilá apod. Případné nedoložení skutečného pobytu přece neznamená, že stěžovatelka neumí řídit, není zdravotně způsobilá apod., což je z pohledu bezpečnosti silničního provozu klíčové. Není zřejmé, jak s bezpečností silničního provozu souvisí pobyt stěžovatelky. Je neproporcionální a nespravedlivé, aby po 12 letech od udělení řidičského oprávnění české správní orgány na základě vymyšlených spekulací německých správních orgánů prověřovaly zákonnost vlastního postupu. Pokud ale nezákonnost přiznají, měly by odpovídat za škodu. Nadto na každé rozhodnutí s právní mocí je třeba nahlížet jako na zákonné a konečné. Každý jiný přístup je v rozporu s principem právní jistoty a spravedlivého procesu. Nabytá práva, dobrou víru atp. žalovaný pomínul a krajský soud se s ním ztotožnil.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Jádrem sporu v posuzované věci je to, zda za daných podmínek byly správní orgány oprávněny rozhodnout o odnětí řidičského oprávnění stěžovatelky. Klíčovými jsou v tom směru ustanovení § 2 písm. hh), § 82 odst. 1 písm. d) a § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. S ohledem na okolnosti případu bylo třeba vzít v potaz také princip proporcionality, resp. zda rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění principu proporcionality dostalo.

[14] Podle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu ve znění účinném od 1. 1. 2012 platí, že *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.*

pokračování

[15] Dle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu ve znění účinném v době vydání řidičského oprávnění stěžovatelce platilo, že *řidičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která [...] má na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt.*

[16] Ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu ve znění účinném v době vydání řidičského oprávnění stěžovatelce stanovilo, že *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.* (pozn.: zvýraznění doplnil NSS)

[17] Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu ve znění účinném od 1. 1. 2012 platí: *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.* (pozn.: zvýraznění doplnil NSS)

[18] Před věcným posouzením dopadu citovaných ustanovení zákona o silničním provozu na projednávaný případ poznamenává Nejvyšší správní soud, že kasační stížnost je ve většině svých námitek nepřipustná. Žaloba obsahovala část III. označenou jako „žalobní body“ (body 7 až 19). Nelze si ale nepovšimnout, že body 7 až 18 této žaloby se prakticky shodují s body 10 až 22 kasační stížnosti. Rovněž bod 3 kasační stížnosti představuje z hlediska výkladu pojmu „přechodný pobyt“ a rozložení důkazního břemene jen opakování žalobní argumentace. Výjimky z tohoto konstatování jsou vlastně jen dvě. První je část bodu 15 kasační stížnosti, v níž stěžovatelka vytyká krajskému soud účelové vypořádání se s otázkou správní praxe. Druhou výjimku představuje bod 4 kasační stížnosti, který věcně reaguje na závěry krajského soudu, přičemž obsahuje argumentaci, že krajský soud nesprávně vyhodnotil posouzení proporcionality žalovaným (podobně zaměřená je i část námitek obsažených v bodě 23 kasační stížnosti).

[19] Obecně platí, že stěžovatel musí v kasační stížnosti zásadně reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Není přípustné, aby námitky kasační stížnosti představovaly doslovné opakování části obsahu žaloby (viz předchozí bod tohoto rozsudku). Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byly kasační námitky způsobilé k

projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, jinak jsou nepřipustné (srov. usnesení NSS z 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, body 5 a 12). Nestačí, aby kasační stížnost jen doslovně opakovala žalobní námitky bez toho, že je stěžovatel alespoň v minimální míře postaví proti důvodům rozhodnutí krajského soudu. V nyní projednávané věci je shoda textu části žaloby se shora specifikovanými kasačními námitkami téměř úplná. Vzhledem k tomu, že krajský soud žalobní námitky vypořádal a v jejich opakování nelze spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, vyhodnotil Nejvyšší správní soud dané námitky jako nepřipustné (rozsudek NSS ze 7. 9. 2022, čj. 8 As 178/2020-38, bod 37 a tam citovaná judikatura).

[20] Pouze ve stručnosti tak Nejvyšší správní soud uvádí, že na kasační námitky, které stěžovatelka namítala již v žalobě, dostatečně odpověděl krajský soud v bodech 21 až 28 napadeného rozsudku. Jde o námitky týkající se povahy rozhodování dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, kdy toto ustanovení v zásadě bez časových omezení umožňuje reagovat na nesplnění podmínek vydání řidičského oprávnění zakotvených v § 82 zákona o silničním provozu (zejména bod 21 napadeného rozsudku s odkazem na závěry rozsudku NSS z 13. 2. 2019, čj. 6 As 210/2018-39). Dále se to týká námitky tvrzených nepřipustných negativních důsledků změny právní úpravy a terminologie zákona o silničním provozu, jak byla zmíněna a zvýrazněna v bodech [16] a [17] tohoto rozsudku. Na tuto námitku krajský soud podrobně reagoval především v bodech 21, 24 a 25 rozsudku, a to také s odkazem na závěry vyplývající z rozsudku NSS z 13. 11. 2013, čj. 6 As 47/2013-68. Nejvyšší správní soud dodává, že shodnost materiálního obsahu příslušné právní úpravy před i po novelizaci, a tedy i potřeba prokazovat skutečný pobyt, nikoli jen existenci potvrzení o přechodném pobytu, plyne již také z rozsudků NSS z 12. 2. 2015, čj. 7 As 287/2014-36, č. 3236/2015 Sb. NSS, čj. 6 As 47/2013-68 (zejména body 13 až 19, kde se NSS věnoval také tomu, že totožné závěry vyplývají z unijní právní úpravy a judikatury), a z 30. 4. 2013, čj. 4 As 40/2012-26 (bod 17). Také námitku ohledně zjišťování skutkového stavu a rozložení důkazního břemene v daném typu řízení krajský soud podrobně vypořádal, a to v bodech 22, 26 a 27 rozsudku. Tam krajský soud příhodně odkázal na závěry plynoucí z rozsudku NSS čj. 6 As 2010/2018-39 (tam především body 28 až 32). Taktéž k námitce dostatečných podkladů pro zahájení a vedení řízení a následné rozhodnutí se krajský soud vyslovil. V bodě 27 rozsudku uvedl, že bylo možné vycházet ze sdělení KBA a že zásadní byla pasivita samotné stěžovatelky, která nepředložila zhora nic, co by jejímu pobytu v délce 185 dní na území ČR v rozhodnou dobu alespoň nasvědčovalo. Pouze na okraj k tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že již v rozsudku čj. 7 As 287/2014-36 sdělil stejnému právnímu zástupci, který nyní zastupuje stěžovatelku, jak lze pobyt na území vhodně prokazovat; v bodě 30 rozsudku čj. 6 As 210/2018-39, na který lze přiměřeně odkázat, pak uvedl, že *„pro osobu, která skutečně pobývá (resp. pobývala) na území České republiky a má zde těž osobní vazby, není těžké doložit tyto pozitivní skutečnosti“*.

[21] Jak již bylo uvedeno v bodě [18] tohoto rozsudku, přípustnou kasační námitkou je argumentace obsažená v bodě 15 kasační stížnosti. Tam stěžovatelka označuje vypořádání se krajského soudu s otázkou správní praxe za „zcela účelové“. S tím však zdejší soud nesouhlasí. Jediné rozhodnutí, tedy rozhodnutí magistrátu, nemůže představovat a prokazovat ustálenou správní praxi. Tuto otázku tedy krajský soud posoudil správně a případné bylo také to, že rozhodnutí magistrátu z těchto důvodů neprovedl k důkazu.

pokračování

V tomto směru lze vycházet např. z usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, dle kterého „[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“ Ostatně existence správní praxe je především otázkou skutkovou. Chtěla-li stěžovatelka v tomto ohledu prokazovat něco více, nestačí odkaz na zástupcovu „povědomí z vlastní advokátské praxe“ a na jediné správní rozhodnutí. Navíc jedno rozhodnutí bez dalšího neprokazuje ani ustálenou správní praxi byť jednoho správního orgánu, natož správních orgánů jiných. Ke správní praxi městského úřadu či žalovaného nedoložila stěžovatelka ničeho. Existenci jejího legitimního očekávání v tomto aspektu nelze přisvědčit.

[22] Druhá přípustná kasační námitka se pak týká posouzení proporcionality druhého rozhodnutí žalovaného.

[23] Stěžovatelce lze přisvědčit, že plynutí času může mít vliv na případnou důvěru adresáta působení veřejné správy v trvalost rozhodnutí veřejné správy a na ochranu nabytých práv či dobré víry. Tyto faktory, které lze ztotožnit s „dobrou vírou ve správnost aktu veřejné moci“, jak o tom v podobné věci hovořil NSS v rozsudku čj. 6 As 210/2018-39, pak v rámci posuzování proporcionality správního rozhodnutí stojí proti možným jiným zájmům vyplývajícím z příslušné právní úpravy. Právě v rozsudku čj. 6 As 210/2018-39 Nejvyšší správní soud v bodech 13 a 18 přinejmenším naznačil, že aplikace § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu musí být proporcionální, přičemž roli může hrát i délka mezi udělením a eventuálním odnětím řidičského oprávnění.

[24] V daném případě na jedné misce vah leží „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“ (rozsudek NSS čj. 6 As 210/2018-39, bod 18). Zároveň „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 dotčené osobě způsobena zvlášť 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.“ (rozsudek NSS čj. 6 As 210/2018-39, bod 21; zvýraznění nyní doplněno)

[25] Taktéž „zásada ochrany práv nabytých v dobré víře není bezbřehá. Ve vztahu k aplikované právní úpravě je pak třeba zkoumat i cíl, který sleduje, neboť může převážit veřejný zájem na zákonnosti a správnosti vydaných rozhodnutí nad právní jistotou účastníků řízení. Z důvodové zprávy k novele č. 297/2011 Sb., kterou bylo ustanovení § 94 odst. 1 písm. c) doplněno do zákona o silničním provozu, jednoznačně vyplývá, že důvodem novelizace byla snaha zabránit podvodům při udělování 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“; ...].“ (rozsudek NSS čj. 6 As 210/2018-39, bod 20). Současné platí, 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.“ (rozsudek NSS čj. 6 As 210/2018-39, bod 20)

[26] Nepoužití § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu by tedy bylo možné, jen pokud by „konkrétní skutkové okolnosti“ (viz bod 18 rozsudku NSS čj. 6 As 210/2018-39) ospravedlnily, že práva jednotlivce převáží nad konstatovaným „obzvláště silným veřejným zájmem“ či „zvýšeným zájmem na prolomení právní jistoty a odstranění nezákonného rozhodnutí“, přičemž obvykle rozhodnutím dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu „nemůže být dotčena osobě způsobena zvláště vážná újma“. V případě stěžovatelky to znamená, že by na pomyslnou druhou miskou vah musela položit tak intenzivní individuální okolnosti, které by převládly nad doslovným zněním zákona a zájmy, které zákon vyjadřuje, a zároveň šly nad rámec obvyklé „újmy“, která je takovým rozhodnutím typicky způsobena.

[27] Tvrdit a doložit takové skutečnosti by musela stěžovatelka, na níž z tohoto hlediska leželo břemeno tvrzení i břemeno důkazní (jen sama stěžovatelka může vědět, čím je její případ jedinečný). Jak však uvedl již žalovaný, stěžovatelka zůstala v tomto směru zcela pasivní. Kromě prostého odkazu na plynutí času či údajnou dobrou víru neodkázala na žádný individuální aspekt věci, který by její případ odlišoval od jakéhokoli jiného typově obdobného případu. Prostor pro to stěžovatelka měla, avšak nevyužila jej. Nijak tak například nesdělila, jakou konkrétní a „neobvyklou“ újmu rozhodnutím o odnětí řidičského oprávnění utrpí, přičemž nerozporovala ani zjištění správních orgánů, že v době jejich rozhodování nedisponovala platným řidičským průkazem. Proto obстоjí úvaha žalovaného, byť velmi stručná, že pouhé uplynutí doby 12 let mezi udělením a odnětím řidičského oprávnění nemůže být pro věc relevantní, *nota bene* v situaci, kdy stěžovatelka z nezákonného rozhodnutí minimálně po dobu deseti let, kdy měla platný řidičský průkaz, profitovala či mohla profitovat. To platí i v situaci, kdy, jak správně poukázal krajský soud, žalovaný zcela nedoceňuje možný význam uplynutí určité doby. Jak však také konstatoval krajský soud, tyto ne zcela vhodné úvahy vyjádřil žalovaný nad rámec vlastních rozhodovacích důvodů.

pokračování

[28] Pro dokreslení (v návaznosti na citaci bodu 20 rozsudku NSS čj. 6 As 210/2018-39) soud dodává, že samotná „dobrá víra“ stěžovatelky již v době rozhodnutí o udělení řídičského oprávnění se jeví jako dosti pochybná či vratká. Stěžovatelka nikdy ani náznakem neuvedla, jaký měla vztah k ČR, že tu měla v úmyslu minimálně přechodně pobývat. Za tím účelem nepředložila jediný důkaz či ani takový důkaz nenavrhl k provedení (vyjma formálního osvědčení o přechodném pobytu). Jako sporná se pak jeví její argumentace ve svém celku, neboť opakovaně uvádí, že neovládá (neovládala) český jazyk ani nerozumí českému právu (proto se prý spoléhala na údajnou správní praxi českých správních orgánů); zároveň tu však žádala o řídičské oprávnění. Její tvrzení pak v podstatě zároveň oscilují mezi tím, že v ČR přechodný pobyt materiálně měla (ale není to schopná prokázat) a mezi tím, že se spoléhala na formální doložení přechodného pobytu.

[29] Navíc, bez ohledu na ne zcela vhodnou transpozici Směrnice Rady ze dne 29. července 1991 č. 91/439/EHS, o řídičských průkazech (dále jen „směrnice o řídičských průkazech“) v § 82 zákona o silničním provozu, vycházelo unijní právo již v době před podáním stěžovatelčiny žádosti o řídičské oprávnění dlouhodobě z materiálního pojetí pobytu na území toho kterého státu. Dle čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice o řídičských průkazech mohly být řídičské průkazy „vydány pouze žadatelům, [...] kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu, který řídičský průkaz vydal, nebo kteří mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují“. Dle čl. 9 směrnice o řídičských průkazech „se ‚obvyklým bydlištěm‘ rozumí místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí. Za obvyklé bydliště osoby, jejíž profesní vazby jsou jinde než osobní vazby a která tedy střídavě pobývá na různých místech ve dvou nebo více členských státech, se však považuje místo jejích osobních vazeb, pokud se tam pravidelně vrací. Tato poslední podmínka se nepožaduje, pokud osoba pobývá v některém členském státě, aby zde vykonávala časově omezený úkol. Navštěvování vysoké školy nebo školy neznamenaá přesun obvyklého bydliště.“

[30] Rovněž Směrnice (viz bod [25] tohoto rozsudku) již schválená v době, kdy stěžovatelka podala žádost o udělení řídičského oprávnění, upravovala danou problematiku stejně [viz čl. 7 odst. 1 písm. e) ve spojení s čl. 12]. K unijnímu rozměru věci se již judikatura také vyjadřovala (viz např. rozsudek NSS čj. 7 As 287/2014-36, k související otázce judikatury Soudního dvora EU např. rozsudek NSS čj. 6 As 210/2018-39, bod 24).

[31] Zbývá dodat, že stěžovatelka v bodě 5 a části bodu 23 kasační stížnosti namítla, že při posouzení věci nevzal krajský soud v potaz relativní nedůležitost důvodu pro odnětí řídičského oprávnění v podobě neprokázání požadované formy pobytu v ČR v porovnání s důvody jinými (zdravotní hledisko, odborná způsobilost atp.). Takovou argumentaci však stěžovatelka v řízení před krajským soudem neuplatnila a Nejvyšší správní soud ji proto považuje za nepřijatelnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 20. ledna 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu