



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **F. E.**, zast. JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 61/4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 7. 2022, č. j. 57 A 83/2021-33,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 7. 2022, č. j. 57 A 83/2021-33, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 25. 5. 2021, č. j. KK/1616/DS/20-4, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 24 456 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce, JUDr. Pavla Tomka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku, jímž Krajský soud v Plzni zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2021, č. j. KK/1616/DS/20-4, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí

Magistrátu města Karlovy Vary, odboru dopravy, ze dne 24. 6. 2020, č. j. 4537/OD/20-5/Bar. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně odňal žalobci dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v relevantním znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), řidičská oprávnění skupin AM, B1, B, C1, C a T, zapsaná dle správního orgánu I. stupně v řidičském průkazu č. X (výslovně v něm jsou zapsána pouze řidičská oprávnění B a C – pozn. NSS), s tím, že žalobce při udělení řidičského oprávnění ani v době vydání tohoto rozhodnutí nesplňoval podmínku uvedenou v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, neboť neměl a ani nemá na území ČR obvyklé bydliště a ani zde alespoň 6 měsíců nestudoval.

[2] Krajský soud v odůvodnění přezkoumávaného rozsudku nejprve zrekapituloval obsah správního spisu a popsal relevantní právní úpravu účinnou v době, kdy byla žalobci udělena sporná řidičská oprávnění (tj. v roce 2008), a rovněž v době vydání rozhodnutí žalovaného. Následně shrnul závěry obsáhlé judikatury správních soudů týkající se odnímání řidičských oprávnění a formálního účelového přenášení bydliště občanů jiných členských států Evropské unie na území České republiky s cílem získat zde řidičské oprávnění.

[3] Krajský soud konstatoval, že mezi účastníky řízení bylo sporné především to, zda žalobce prokázal, že měl v době udělení řidičských oprávnění přechodný pobyt na území České republiky. Splnění této podmínky žalobce dovozoval z toho, že se toho času měl po dobu nejméně 6 měsíců připravovat na výkon povolání na Středním odborném učilišti OPTIMA-DUO, spol. s r.o., v Hostivících. Dle žalovaného šlo o předstírané studium (navíc v oborech vzdělání, které nebyly zapsány v rejstříku škol a školských zařízení) a pouze formálně nahlášený přechodný pobyt na území České republiky ve snaze obejít represivní opatření v podobě odnětí řidičského průkazu, které bylo žalobci uloženo v jeho domovském státě (Spolkové republiky Německo).

[4] Krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž správní orgány nebyly oprávněny učinit si úsudek o tom, zda se v případě žalobcem dokládaného studia jednalo o „akreditovaný studijní program“, či nikoliv. Dále zdůraznil, že v rámci posouzení splnění podmínky stanovené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, ve znění účinném v době udělení žalobcových řidičských oprávnění, bylo stěžejní to, že žalovaný doplnil závěry správního orgánu I. stupně tím, že šlo pouze o údajné studium, a dále, že žalobce neprokázal ani přechodný pobyt v roce 2008 v délce trvání alespoň 185 dnů v kalendářním roce, ani obvyklé bydliště na území České republiky v mezidobí či v době řízení o odnětí řidičských oprávnění, resp. že se o to ani nesnažil, neboť setrval na názoru, že dostatečným dokladem je formální potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky. Krajský soud přisvědčil závěrům správních orgánů, konstatoval, že ačkoliv pojem „obvyklé bydliště“ byl do zákona o silničním provozu zaveden až s účinností od 1. 1. 2012, bylo i pro doložení „přechodného pobytu“, které zákon požadoval v době, kdy žalobce nabyl řidičská oprávnění, potřebné prokázat skutečné osobní vazby žadatele k České republice. Pouhé formální potvrzení o přechodném pobytu spolu s potvrzením o studiu na středním odborném učilišti s nástupem od 1. 4. 2007, aniž by žalobce prokázal, že v dané době (ve věku 43 let) studium na území ČR fakticky navštěvoval, dle krajského soudu tuto podmínku dostatečně nedokládalo. To podle názoru krajského soudu platí zvláště za situace, kdy i další okolnosti věci svědčí o účelovosti tvrzení žalobce. Ten svůj přechodný pobyt v České republice doložil doklady vztahujícími se k období, kterému bezprostředně předcházelo odnětí jeho

pokračování

řidičského oprávnění v Německu z důvodu řízení pod vlivem alkoholu, po čemž řidič nezíská řidičské oprávnění zpět bez dalšího po uplynutí doby zákazu řízení, ale musí žádat o nový řidičský průkaz, který je podmíněn lékařsko-psychologickým přezkoušením. Za takové situace měl žalobce dle krajského soudu vyvinout procesní aktivitu k prokázání toho, že v době udělení řidičských oprávnění skutečně měl na území České republiky faktický, a nikoli pouze formální přechodný pobyt, popřípadě že zde v době řízení o odnětí řidičských oprávnění měl obvyklé bydliště. Na tuto svoji povinnost žalobce i přes vyslovené pochybnosti správních orgánů rezignoval.

[5] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku rozporu přezkoumávaných správních rozhodnutí se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře. Také v tomto případě odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a konstatoval, že si žalobce nepochybně byl vědom, že jedná účelově a že simuluje svůj přechodný pobyt na území České republiky ve snaze získat zde řidičské oprávnění poté, co mu byl řidičský průkaz v jeho domovském státě odňat pro řízení pod vlivem alkoholu. Tvrzení o své dobré víře žalobce ničím nedoložil. Naopak vyšlo najevo, že mu byl v roce 2012 zadržen řidičský průkaz rovněž na území České republiky (opět pro řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu) a že v roce 2013 žádal u jiného místně příslušného správního orgánu o udělení řidičského oprávnění skupiny BE, nicméně byl neúspěšný, neboť neplnil podmínku obvyklého bydliště na území České republiky.

[6] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nepřiměřenosti odnětí žalobcových řidičských oprávnění. Připustil, že délka doby od udělení řidičských oprávnění do jejich odnětí (zhruba 12 let) je pro posouzení přiměřenosti rozhodnutí podstatná, nejedná se však o okolnost jedinou a bez dalšího určující. Krajský soud v této souvislosti poukázal zejména na to, že žalobce zamlčel, že mu bylo řidičské oprávnění odebráno v SRN již v roce 2006 na dobu 12 měsíců, následně mu bylo v roce 2010 na dobu 17 měsíců zakázáno využívat český řidičský průkaz na území SRN a v roce 2017 byl v SRN potrestán za řízení bez řidičského oprávnění. Nelze tedy hovořit o tom, že by žalobce řidičská oprávnění získaná v České republice v roce 2008 užíval po celou dobu řádně. Krajský soud uzavřel, že se žalovaný přiměřenosti přezkoumávaného rozhodnutí dostatečně zabýval a jeho závěry jsou správné.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítá, že je daný rozsudek nepřezkoumatelný, neboť krajský soud dostatečně nevypořádal žalobní argumentaci týkající se toho, zda stěžovatelem dokládané studium proběhlo v akreditovaném studijním programu.

[8] Dále stěžovatel poukázal na to, že doložil potvrzení o studiu ze dne 7. 11. 2007, v němž bylo uvedeno, že ke studiu nastoupil dne 1. 4. 2007. Z daného potvrzení je tedy patrné, že jeho studium trvalo déle než 6 měsíců a splnil tak podmínku přechodného pobytu na území České republiky ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, ve znění účinném v době udělení jeho řidičských oprávnění. Krajským soudem citovaná judikatura dle stěžovatele na posuzovaný případ nedopadá, neboť nelze srovnávat doložení potvrzení o přechodném pobytu s potvrzením střední školy o tom, že je jejím žákem. Stěžovatel má za to, že od něj nelze požadovat, aby s odstupem 12 let prokázal, že školu denně navštěvoval. Úvaha krajského soudu o tom, že mohl doložit ukončení studia, se dle stěžovatele mýjí

s podstatou věci, neboť dokazování se týká pouze doby předcházející podání žádosti, přičemž je lhostejné, jak studium ukončil. Trvání studia bylo dostatečně prokázáno doloženým potvrzením o studiu.

[9] Odkazy na to, že mu bylo v SRN v minulosti odňato řidičské oprávnění a že se snažil toto opatření obejít, považuje stěžovatel za jeho nepřipustnou kriminalizaci. Zdůrazňuje, že sice dopravní předpisy porušil, svůj trest si však odpykal a poté v souladu se zákony země, kde měl přechodný pobyt, získal nové řidičské oprávnění. Skutečnost, že by v SRN musel před získáním nového řidičského oprávnění absolvovat lékařsko-psychologické přezkoušení, považuje za irelevantní. Krajský soud stěžovatele dle jeho názoru uplatněním nepřiléhavé judikatury nepřipustně kriminalizuje, ač již dávno nic nespáchal.

[10] Dle stěžovatele žalovaný ani krajský soud neuvedli nic, co by vzhledem k časové souslednosti posuzované věci svědčilo o přiměřenosti přezkoumávaného rozhodnutí. Stěžovatel opakuje, že při získání sporných řidičských oprávnění jednal v dobré víře, neboť judikatura, podle níž bylo nutné prokázat faktický pobyt žadatele na území České republiky, vznikala až od roku 2012 v souvislosti s implementací principu obvyklého bydliště v rámci přizpůsobení se právu EU. Dále stěžovatel v souvislosti s ochranou jeho dobré víry obsáhle cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Dle stěžovatele se Nejvyšší správní soud odmítl zabývat dobrou vírou stěžovatele v uvedené věci, neboť ten žádal o řidičské oprávnění v roce 2015 a muselo mu tedy být známo, že je povinen prokázat svůj bližší vztah k území České republiky a faktický pobyt zde. Stěžovatel v nynější věci naproti tomu vycházel ze stavu právní úpravy i praxe, jaký zde byl v roce 2008, kdy bylo potřebné doložit přechodný pobyt na území České republiky po dobu alespoň 185 dnů v roce nebo studium na střední či vysoké škole po dobu nejméně 6 měsíců. To doložil potvrzením o přechodném pobytu a potvrzením o studiu.

[11] Stěžovatel zopakoval, že považuje odnětí jeho řidičských oprávnění za nepřiměřené a rozporné se zásadami ochrany práv nabytých v dobré víře a zákazem retroaktivity vzhledem k tomu, že od jeho udělení uplynulo v době podání kasační stížnosti již více než 14 let. Dle jeho názoru měly správní orgány a soud provést „*test proporcionality tak, aby objektivně vzato vyšlo najevo, zda účastník řízení – žadatel – vědět měl či mohl, že dokládá důkazy v souladu s tehdy platnou legislativou a praxí správních orgánů*“. Dle stěžovatele po něm nelze rozumně požadovat, aby nyní prokázal svůj skutečný pobyt na území České republiky v roce 2008. Dle jeho názoru zde nejsou žádné vážné indicie o tom, že v roce 2008 coby účastník řízení jednal protizákonně či obcházel zákon. Otázka toho, co stěžovatel „*kdysi spáchal*“, není dle jeho názoru pro posouzení přiměřenosti přezkoumávaného rozhodnutí relevantní.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil, pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a své vyjádření k žalobě.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť

pokračování

stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] V posuzovaném případě je předmětem sporu to, zda správní orgány byly oprávněny odejmout stěžovateli řidičská oprávnění s odůvodněním, že v době jejich udělení nesplňoval podmínku uvedenou v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu.

[16] Stěžovatel od počátku řízení tvrdil, že v době vydání sporných řidičských oprávnění danou podmínku splňoval jednak proto, že měl na území České republiky přechodný pobyt, který trval déle než 185 dnů, což považoval za dostatečně doložené potvrzením o tomto přechodném pobytu, jednak proto, že se zde připravoval na výkon svého povolání po dobu přesahující 6 měsíců, neboť zde studoval na Středním odborném učilišti OPTIMA-DUO, spol. s r.o., v Hostivících, a to v oborech Marketing a management, Ekonomika podniku a Účetnictví, což dokládal potvrzením o tomto studiu ze dne 7. 11. 2007 s datem zahájení studia dne 1. 4. 2007. V kasační stížnosti stěžovatel svou argumentaci zaměřil ve vztahu ke zmiňovaným otázkám již pouze na to, že prokázal splnění požadavku nejméně šestiměsíční přípravy na výkon povolání na území České republiky v době udělení řidičských oprávnění. Své potvrzení o přechodném pobytu zmínil pouze v tom kontextu, že považuje za nepřiměřené požadovat po něm s odstupem 12 let doložení faktického přechodného pobytu, když v době vydání řidičských oprávnění podle něj postačovalo předložit zmiňované potvrzení.

[17] Dle § 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 téhož zákona; v případě nesplnění podmínky uvedené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu se řidičské oprávnění neodejme, pokud v řízení vyjde najevo, že držitel řidičského oprávnění již tuto podmínku splňuje.

[18] Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011, bylo řidičské oprávnění možné udělit pouze osobě, která měla na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt. Dle § 2 písm. hh) téhož zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2011, platilo následující: „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 doplněno).

[19] Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 1. 2012, lze řidičské oprávnění udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje.

[20] Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 1. 2012, je pro účely tohoto zákona obvyklým bydlištěm na území České republiky 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] Podle § 82 odst. 4 zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 12. 2012, se studiem rozumí základní vzdělávání, střední vzdělávání a vyšší odborné vzdělávání v denní formě v oborech vzdělání v základní škole, střední škole, konzervatoři nebo vyšší odborné škole, zapsané do rejstříku škol a školských zařízení, a prezenční studium v akreditovaných studijních programech na vysoké škole. Místem studia se rozumí adresa místa, kde probíhá výuka nebo její podstatná část.

[22] Pro výklad daných ustanovení je podstatné, že implementují příslušné právní předpisy EU. Dříve šlo o směrnici Rady 91/439/EHS o řidičských průkazech (dále jen „směrnice z roku 1991“), která byla s účinností od 19. 1. 2007 nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES o řidičských průkazech (dále jen „směrnice z roku 2006“), jejíž transpoziční lhůta uplynula dne 19. 1. 2011.

[23] Článek 7 odst. 1 písm. b) směrnice z roku 1991 stanovil, že řidičské průkazy mohly být vydány pouze žadatelům, kteří měli obvyklé bydliště na území členského státu, který řidičský průkaz vydal, nebo kteří mohli doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují. Pojem „obvyklé bydliště“ byl definován v čl. 9 uvedené směrnice následovně:

„Pro účely této směrnice se ‚obvyklým bydlištěm‘ rozumí místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce, z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí.“

Za obvyklé bydliště osoby, jejíž profesní vazby jsou jinde než osobní vazby a která tedy střídavě pobývá na různých místech ve dvou nebo více členských státech, se však považuje místo jejích osobních vazeb, pokud se tam pravidelně vrací. Tato poslední podmínka se nepožaduje, pokud osoba pobývá v některém členském státě, aby zde vykonávala časově omezený úkol. Navštěvování vysoké školy nebo školy neznamena přesun obvyklého bydliště.“

[24] Dle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice z roku 2006 se řidičské průkazy vydávají pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují. Pojem „obvyklé bydliště“ definuje čl. 12 směrnice z roku 2006 shodně jako čl. 9 směrnice z roku 1991.

pokračování

[25] Výkladem pojmu „*přechodný pobyt*“ ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011, se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již mnohokrát. Zdůraznil přitom, že materiální obsah citované právní úpravy byl před novelizací shodný jako po ní (k tomu viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013-68, body 16 až 19). I před novelizací tedy bylo třeba, aby žadatel o udělení řidičského oprávnění prokázal svůj skutečný pobyt na území České republiky, nikoli aby pouze předložil potvrzení o přechodném pobytu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014-36, publ. pod č. 3236/2015 Sb. NSS).

[26] K rozvržení důkazního břemene v řízení o odnětí řidičského oprávnění dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 1. 2012, se Nejvyšší správní soud vyjádřil mj. v rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39, když zejména konstatoval, že v řízeních zahajovaných z moci úřední sice obecně tíží důkazní břemeno správní orgán, je však třeba zohlednit specifika a účel řízení dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, které nelze vnímat zcela izolovaně od původního řízení o udělení řidičského oprávnění, kde je žadatel povinen prokázat splnění zákonných podmínek pro toto udělení. Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že dané ustanovení 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. Uvedené neznamena, že správní orgán může na základě daného ustanovení kdykoliv po vydání řidičského průkazu s příslušným řidičským oprávněním bez jakéhokoliv zjištění či podnětu zahájit řízení o odnětí řidičského oprávnění a požadovat po účastníku řízení, aby dokládal splnění podmínek pro udělení řidičského oprávnění. Pokud však správnímu orgánu vyvstanou důvodné pochybnosti o tom, že podmínky byly splněny, je na účastníkovi řízení, aby tyto pochybnosti rozptýlil. K tomu nemusí vždy postačit předložení dokladů uvedených v § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 1. 2012 (viz již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014-36).

[27] Názor, že k doložení pobytu na území ČR po stanovenou dobu postačuje jím předložené potvrzení, již stěžovatel v kasační stížnosti nezastával, Nejvyšší správní soud tedy pouze ve stručnosti (shodně s krajským soudem) konstatuje, že z výše citované judikatury plyne, že již v době vydání stěžovatelových řidičských oprávnění bylo zapotřebí doložit faktický pobyt na území České republiky. Pouhé potvrzení o přechodném pobytu občana jiného členského státu EU tuto skutečnost nedokládá.

[28] Stěžovatel však setrval na argumentaci, podle níž splnění podmínek dle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011, doložil potvrzením o studiu. Toto potvrzení dle jeho názoru dokládalo jak splnění podmínky faktického pobytu na území České republiky trvajícího déle než 185 dnů, tak splnění podmínky přípravy na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců. Stěžovatel v dané souvislosti především upozorňuje na to, že dané potvrzení bylo vydáno dne 7. 11. 2007 a je v něm uvedeno, že stěžovatel ke studiu nastoupil dne 1. 4. 2007. Již z toho je tedy podle něj patrné, že jeho studium v tu dobu trvalo déle než 6 měsíců. Správní orgán I. stupně nepovažoval tento doklad za relevantní s tím, že přípravou na výkon povolání v podobě studia ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011, jakož i čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice z roku 1991, je třeba rozumět studium dle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, resp. dle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), v relevantním znění (dále jen „školský

zákon“). Takovým (středoškolským) studiem se tedy podle správního orgánu I. stupně rozumí „vzdělávání ve školách a akreditovaných studijních programech zapsaných ve školském rejstříku podle školského zákona“. Správní orgán I. stupně sice uznal, že stěžovatel byl žákem uvedené školy, nejednalo se však podle jeho názoru o studium ve smyslu školského zákona, neboť stěžovatel nestudoval obor vzdělání zapsaný u dané školy v rejstříku škol a školských zařízení.

[29] Jak stěžovatel připomíná v kasační stížnosti, již v odvolání vyjádřil nesouhlas s uvedeným právním názorem správního orgánu I. stupně, tedy s jeho výkladem pojmu příprava na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011. Stěžovateli lze přitom přisvědčit, že žalovaný se s touto námitkou v žalobou napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal, pouze se zmínil o tom, že stěžovatel se domohl daných řidičských oprávnění mj. „údajným studiem školským zákonem neakreditovaného oboru“. Ani tento svůj skutkový závěr, tj. že stěžovatel ve skutečnosti na dané škole vůbec nestudoval, však žalovaný žádným způsobem nezdůvodnil.

[30] V žalobě stěžovatel v první řadě namítal, že uvedený závěr žalovaného o tom, že se jednalo o „údajné studium“, byl nepodložený. Dále pak mj. opět nesouhlasil s právním závěrem správního orgánu I. stupně o tom, že přípravu na výkon povolání lze provádět pouze studiem oboru vzdělání střední školy zapsaného v rejstříku škol a školských zařízení.

[31] Krajský soud označil za stěžejní to, že dle žalovaného bylo stěžovatelovo studium „údajné“ a že stěžovatel se ani nesnažil prokázat svůj pobyt na území České republiky delší 185 dnů v roce 2008 nebo v době odnětí jeho řidičských oprávnění. Navázal závěry týkajícími se nutnosti prokázat nejen faktický pobyt, ale i to, že stěžovatel uvedené střední odborné učiliště skutečně navštěvoval, což jím předložené potvrzení podle krajského soudu nedokládá. K žalobním bodům týkajícím se správními orgány přijatého výkladu podmínky přípravy na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců krajský soud zejména uvedl, že stěžovateli nelze přisvědčit, tvrdí-li, že správní orgány nejsou oprávněny vykládat školský zákon. Dále krajský soud dodal, že pokud správní orgány daný pojem vyložily jako „vzdělávání ve školách a akreditovaných studijních programech zapsaných ve školském rejstříku“, nepřekročily tím meze své působnosti, přičemž stěžovatel nepředložil konkurenční výklad dané právní úpravy.

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se žalovaný ani krajský soud se skutkovou ani právní stránkou otázky týkající se tvrzeného studia stěžovatele na dané střední škole náležitě nevypořádali a jejich rozhodnutí jsou tedy v tomto ohledu nepřezkoumatelná.

[33] Pokud jde o skutkovou stránku věci, žalovaný na rozdíl od správního orgánu I. stupně vycházel z toho, že stěžovatel na dané škole vůbec nestudoval, svůj závěr, jak již bylo konstatováno, však nijak nezdůvodnil. Z argumentace krajského soudu pak vyplývá, že dané potvrzení o studiu předložené stěžovatelem v původním řízení o udělení řidičského oprávnění nepovažuje za dostačující důkaz toho, že stěžovatel na této škole v té době skutečně po dobu více než 6 měsíců fakticky studoval. Krajský soud tedy k této otázce přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného, ač měl pro tuto v žalobě důvodně vytýkanou vadu jeho rozhodnutí zrušit. Tím krajský soud zatížil i napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Navíc ani jeho skutkový závěr nemůže Nejvyšší správní soud přezkoumat už jen z toho důvodu, že přestože správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí

pokračování

uvádí, že od Magistrátu města Mostu, který vydal stěžovateli dne 7. 7. 2008 řidičský průkaz, obdržel a následně si prostudoval spisovou dokumentaci k tomuto původnímu řízení, tato dokumentace není součástí správního spisu, kterou předložil žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu, a lze mít tudíž i pochybnosti o tom, zda byla součástí správního spisu po dobu řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud tak ani nemá k dispozici doklady, které předložil stěžovatel v původním řízení o udělení řidičského oprávnění, tedy ani daný doklad o studiu, a nemůže tudíž posoudit jeho průkaznost.

[34] Pokud jde o právní závěry k dané otázce, krajskému soudu lze jistě přisvědčit v tom, že správní orgány byly oprávněny (a zároveň povinny) vyložit pojem přípravy na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2021, a to i případně za pomoci výkladu školského zákona. Argumentaci stěžovatele zpochybňující správnost výkladu zastávaného správním orgánem I. stupně však nelze (ani přes její obecnost) ponechat bez povšimnutí, jak učinil žalovaný, či odmítnout pouze s tím, že správní orgány při výkladu zákona nepřekročily svou působnost a že stěžovatel nepředložil *„takový výklad dané právní úpravy, který by byl způsobilý argumentačně konkurovat výkladu provedenému správními orgány“*, jak konstatoval krajský soud. Míra obecnosti uplatněných žalobních bodů sice do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane, neboť soud není oprávněn domýšlet za žalobce další argumenty či vybírat skutečnosti, které žalobu podporují, to však neznamená, že by soud nebyl povinen odůvodnit jím zastávaný výklad zákona, který žalobce (byť obecně) zpochybňuje. Z rozsudku krajského soudu není patrné, proč krajský soud považoval výklad zákona zastávaný správním orgánem I. stupně (k němuž žalovaný i přes odvolací námitky stěžovatele ničeho nepřidal) za správný.

[35] Přitom v době, kdy byla stěžovali udělena daná řidičská oprávnění, mohl stěžovatel splnit podmínku přechodného pobytu na území ČR stanovenou v § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011, buď doložením toho, že má na území České republiky faktický pobyt, který trvá alespoň 185 dnů, nebo toho, že se na území České republiky připravuje na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců. Co se rozumí přípravou na výkon povolání, zákon v té době nespécifikoval.

[36] Z citované právní úpravy je patrné, že § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011, zejména implementovaly do českého práva čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice z roku 1991, který možnost vydání řidičského řidičské průkazu podmiňoval obvyklým bydlištěm na území vydávajícího členského státu nebo tím, že tam žadatel již alespoň šest měsíců studuje. Smysl tohoto ustanovení popsal Soudní dvůr EU např. v rozsudku ze dne 26. 6. 2008, *Wiedemann a Funk*, C-329/06 a C-343/06, ECLI:EU:C:2008:366: *„Jak uvádí Komise Evropských společenství ve svých vyjádřeních, přispívá podmínka bydliště především k boji proti ‚turistice za řidičskými průkazy‘ v situaci, kdy neexistuje úplná harmonizace právních úprav členských států týkajících se vydávání řidičských průkazů. Krom toho, jak poznamenává generální advokát v bodě 78 svého stanoviska, je tato podmínka nezbytná pro kontrolu dodržení podmínky způsobilosti k řízení. Článek 7 odst. 5 směrnice 91/439, který stanoví, že nikdo nesmí být držitelem řidičských průkazů více než jednoho členského státu, zakotvuje totiž pravidlo jediného řidičského průkazu. Podmínka bydliště, která určuje členský stát vydání, má tudíž jakožto předběžná podmínka umožňující ověření splnění ostatních podmínek uložených touto směrnicí u žadatele, zvláštní význam ve vztahu k ostatním podmínkám uloženým touto směrnicí.“* (pozn.: důraz doplněn).

[37] Účelem § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, a to již v jeho znění účinném do 31. 12. 2011, tedy bylo omezit „*turistiku za řidičskými průkazy*“ a zajistit kontrolu dodržování pravidla jediného řidičského průkazu a v souladu s tímto účelem bylo třeba vykládat i pojem příprava na výkon povolání dle § 2 písm. hh) tohoto zákona, v tehdejší znění. Školský zákon, ve znění účinném v době udělení daných řidičských oprávnění, upravoval „*akreditaci*“ vzdělávacích programů, na kterou v tomto ohledu odkazovaly správní orgány i krajský soud, pouze v souvislosti se vzděláváním na vyšších odborných školách. Správně tedy v souvislosti s tvrzeným studiem stěžovatele lze hovořit pouze o oborech vzdělání nezapsaných do rejstříku škol a školských zařízení [srov. § 144 odst. 1 písm. d) školského zákona]. Bylo však třeba zvážit, do jaké míry zápis příslušného oboru vzdělání do uvedeného rejstříku vypovídá o tom, jakou formu dané studium má, jak fakticky probíhá a jaký je tedy skutečný vztah žáka takového oboru střední školy k území České republiky.

[38] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že § 82 odst. 4 zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 12. 2012, již konkrétněji definuje obsah pojmu „*studium*“ užívaného v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, v témže znění, přičemž jej u základního, středního i vyššího odborného vzdělávání omezuje na denní formu studia v oborech vzdělání v základní škole, střední škole, konzervatoři nebo vyšší odborné škole zapsané do rejstříku škol a školských zařízení. Toto ustanovení se však na posuzovanou věc neaplikuje, neboť nabylo účinnosti řadu let poté, co byla stěžovateli udělena daná řidičská oprávnění.

[39] Jak již však bylo konstatováno, žalovaný ani krajský soud se nastíněnými otázkami výkladu pojmu příprava na výkon povolání dle § 2 písm. hh) ve spojení s § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2011, a to způsobem konformním se smyslem a účelem čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice z roku 1991, nezabývali.

[40] Jelikož tedy žalovaný ani krajský soud přezkoumatelným způsobem nereagovali na námitky stěžovatele, podle nichž nebyly splněny základní zákonné podmínky dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu pro odnětí daných řidičských oprávnění, nemohl se již Nejvyšší správní soud zabývat posouzením přiměřenosti rozhodnutí o odnětí řidičských oprávnění. Nejvyšší správní soud tedy v této souvislosti alespoň obecně zdůrazňuje, že posouzení proporcionality odnětí řidičského oprávnění, o němž hovoří např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39, neslouží k posouzení toho, zda je přiměřené požadovat po stěžovateli zpětně doložení skutečnosti, že v době udělení řidičského oprávnění pro to splňoval zákonné podmínky (jak se stěžovatel snaží tvrdit). Uvedený rozsudek hovoří o nutnosti posoudit přiměřenost samotného odnětí řidičského oprávnění vzhledem ke konkrétním individuálním okolnostem jednotlivých případů. Závěry daného rozsudku Nejvyšší správní soud uplatnil například v rozsudku ze dne 20. 1. 2023, č. j. 8 As 120/2021-30, v němž připustil, že plynutí času může mít vliv na případnou důvěru adresáta působení veřejné správy v trvalost jejích rozhodnutí a na ochranu práv nabytých v dobré víře, a konstatoval, že tyto faktory lze ztotožnit s „*dobrou vírou ve správnost aktu veřejné moci*“, o níž hovořil v již zmiňovaném rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39. S odkazem na závěry tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval: „*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 č. j. 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*

pokračování

„nemůže být dotčena osobě způsobena zvlášť 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 „újm“, která je takovým rozhodnutím typicky způsobena. 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).“ Při posouzení případného odnětí stěžovatelových řidičských oprávnění bude tedy na místě vyjít z citovaných závěrů.

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nelze přisvědčit tvrzením stěžovatele o jeho nepřipadné kriminalizaci ze strany krajského soudu a správních orgánů za přestupky spáchané „v dávné minulosti“ na území SRN. Správní orgány ani krajský soud stěžovatele netrestaly opakovaně za přestupky spáchané v SRN, jak se stěžovatel snaží tvrdit. Pouze poukazovaly na to, že okolnosti projednávané věci svědčí o tom, že se stěžovatel snažil obejít povinnost podstoupit lékařsko-psychologické přezkoušení, které by musel absolvovat, pokud by chtěl získat nové řidičské oprávnění v SRN poté, co mu bylo odňato v souvislosti s řízením pod vlivem alkoholu.

[42] Nejvyšší správní soud souhlasí se správními orgány i krajským soudem v tom, že shora popsané okolnosti této věci nasvědčují tomu, že stěžovatel patří mezi ty německé občany, kteří využili právní úpravy vzájemného uznávání dokladů o řidičském oprávnění mezi členskými státy EU, jakož i mírnějších podmínek pro získání řidičského oprávnění v ČR k tomu, aby řidičské oprávnění, o něž v Německu přišli, v ČR znovu získali. To však nic nemění na tom, že správní orgány mají i v těchto případech povinnost zdůvodnit, proč jsou dány podmínky dle § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu pro odnětí takto získaného řidičského oprávnění, tedy z jakého důvodu nebyla splněna podmínka uvedená v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu v době udělení řidičského oprávnění a proč ji držitel řidičského oprávnění nesplňuje ani v současné době. V daném ohledu lze odkázat též na rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 3. 2012, *Akyüz*, C-467/10, ECLI:EU:C:2012:366, z něhož vyplývá, že pokud držitel řidičského průkazu (oprávnění) skutečně pobýval v daném členském státě, byť s cílem využít méně přísné právní úpravy podmínek vydávání řidičských průkazů (resp. udělení řidičského oprávnění), pak samotný tento cíl ještě neprokazuje nedodržení podmínky obvyklého bydliště, jak je stanovena v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice z roku 1991 a v čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice z roku 2006.

IV.

Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto zrušil rozsudek krajského soudu. Zruší-li přitom Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než zrušit rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu [§ 110 odst. 2

písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch a podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení.

[44] Stěžovatel v řízení před krajským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a v řízení před Nejvyšším správním soudem ve výši 5 000 Kč. Dále vynaložil náklady na své zastoupení. V řízení před krajským soudem i v řízení o kasační stížnosti byl stěžovatel zastoupen advokátem JUDr. Pavlem Tomkem, proto mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady stěžovatele na zastoupení v řízeních před správními soudy spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi ve výši 4 x 3 100 Kč za čtyři úkony právní služby, tj. za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky ze dne 17. 9. 2021 a sepsání kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 4 x 300 Kč za tyto úkony (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a částce DPH 21 %.

[45] Celkem tedy přísluší stěžovateli náhrada nákladů řízení ve výši 24 456 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 2. srpna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu