



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobce U.K.**, nar. ..., státní příslušnost Spolková republika Německo, v České republice bytem ..., *zastoupeného Mgr. Zdeňkem Ptáčkem, advokátem, se sídlem Cheb, Májová 23*, proti **žalovanému Krajskému úřadu Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2016, č. j. 2778/DS/16-3,

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2016, č. j. 2778/DS/16-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Kraslice (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 23. 9. 2016, č. j. 595/16/OD-19/Nech, jímž byla podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), zamítnuta žádost žalobce o vydání řidičského průkazu České republiky, když se žalobci

nepodařilo prokázat obvyklé bydliště na území České republiky. Žalobce požadoval, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

II. Důvody žaloby

Žalobce úvodem žaloby uvedl, že je fyzickou osobou a zdržuje se již od roku 2014 v České republice. Dne 21. 3. 2016 požádal u správního orgánu prvního stupně - Městský úřad Kraslice žádost o udělení řidičského oprávnění a s tím spojené vydání řidičského průkazu České republiky. K žádosti doložil doklady zákonem vyžadované a to, doklad odborné způsobilosti k řízení příslušné skupiny vozidel, datum ukončení zkoušek ze dne 23. 2. 2016, lékařský posudek o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel ze dne 18. 1. 2016, čestné prohlášení dle § 92 odst. 4 e) zákona o silničním provozu, potvrzení o přechodném pobytu na území ČR na adrese... a doklad totožnosti OP SRN.

Žalobce dále uvedl, že prvoinstanční orgán prováděl šetření, zda se žadatel - nyní žalobce skutečně zdržuje na území ČR, aby byla splněna podmínka převážného pobytu na území státu, kde o vydání oprávnění žádá. Osoba zastížená na adrese pobytu potvrdila, že se zde zdržuje nepravidelně z důvodů pracovní činnosti přes týden. Žalobce byl zastížen na téže adrese a sdělil, že zde i bydlí. V napadeném rozhodnutí pak polemizuje správní orgán, proč má žalobce v živnostenském rejstříku uvedenu adresu jinou a považuje to za nesprávný stav, ač to s projednávanou věcí nikterak nesouvisí, kdy na druhé adrese uvedené v živnostenském rejstříku si zřizuje žalobce provozovnu (...). V dalším se správní orgán prvního stupně zabývá rozsáhlou polemikou o tom, co považuje jako splněnou podmínku převážného pobytu v ČR a žádost v závěru zamítá. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Odvolací orgán (nyní žalovaný – Krajský úřad Karlovarského kraje) se s napadeným rozhodnutím ztotožnil. Ve svém rozhodnutí jen polemizuje pouze v tom rozsahu, že doložené listiny nepovažuje za dostačující a že žádné důkazy o tom, že v ČR žalobce převážně bydlí, nebyly doloženy, stejně pak nedoložil osobní vztahy a odvolání zamítl.

Extenzivní výklad předpisů ČR a EU jak je správní orgán provádí, nekoresponduje se záměrem zákonodárce. Pokud se v ČVR hodlá usadit za účelem provozování podnikání cizinec z EU, který zde splní všechny ostatní podmínky pro získání řidičského oprávnění, ale „nenaváže“ jakési osobní vztahy, či je nedokáže, pak nemá žádnou možnost dle postupu žalovaného řidičské oprávnění získat.

Žalobce má za to, že jsou dány podmínky legitimace uvedené v § 65, odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb. domáhat se nápravy nesprávného postupu správní žalobou a též se domáhat správní žalobou, aby bylo případně od sankce upuštěno. Ke svéprávnosti účastníků řízení odkazuje žalobce na „základní registry“ vedené OVM.

Žalovaný při projednávání věci v rámci odvolacího řízení nevzal v úvahu fakt, že i prvoinstančním orgánem byla porušena závazná ustanovení správního řádu a Listiny ZPS, když zejména: přijaté řešení neodpovídá okolnostem případu (§ 2 odst. 4 správního řádu), nevyšel dotčené osobě vstříc (§ 4 odst. 1 správního řádu), nepřipustný – extenzivní výklad zákona fakticky měnil záměr zákonodárce, žalovaný nezjistil z úřední povinnosti v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí, že prvoinstanční orgán nerozhodl v rámci zjištěného

skutkového stavu, ba naopak svým extenzivním výkladem se pokusil aprobovat jednání prvoinstančního orgánu.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný uvedl, že podstatou podané žaloby je tvrzení žalobce, že správní orgány provádějí extenzivní výklad předpisů ČR a Evropské unie (dále jen „EU“), a to dle jeho názoru nekoresponduje se záměrem zákonodárce. Žalovaný k žádosti zaujímá shodné stanovisko, jako zaujal v rozhodnutí ze dne 8. listopadu 2016, pod č. j. 2778/DS/l6-3 a vycházel z té skutečnosti, že udělení řidičského oprávnění vydáním řidičského průkazu ČR lze uskutečnit pouze za předpokladu, že žadatel SPLNÍ PODMÍNKY DANÉ PRÁVNÍM ŘÁDEM ČLENSKÉHO STÁTU, VE KTERÉM MÁ OBVYKLÉ BYDLIŠTĚ. Žalobci se nepodařilo své obvyklé bydliště na území ČR ve smyslu zákona o silničním provozu a směrnice EU o řidičských průkazech prokázat. Posouzení splnění zákonem daných podmínek spadá do kompetence příslušného správního orgánu rozhodujícího o udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu ČR. Svá tvrzení, že se na území ČR skutečně obvykle zdržuje a že se sem pravidelně vrací, se žalobci nepodařilo prokázat. Pochybnost, že jeho přechodný pobyt na území ČR je toliko v úřední evidenci hlášený, je dána tím, že osobní vazby a skutečnou domácnost na území ČR nebyl schopen (přes výzvu správního orgánu prvního stupně) prokázat. Místní příslušnost správního orgánu je dána skutečností odpovídající obvyklému bydlišti na území ČR ve smyslu zákona o silničním provozu a směrnice EU o řidičských průkazech, nikoli registrováním se v úřední evidenci o povolení k přechodnému pobytu na území ČR či registrováním se u živnostenského úřadu v ČR, když ve výpisu ze živnostenského rejstříku má uvedenu adresu bydliště podnikající osoby (tj. žalobce) na území Spolkové republiky Německo a jestliže na území ČR trvalý pobyt nemá. Žalovaný při svém rozhodování vycházel z okolností daného případu (viz např. nesrovnalosti ohledně čísla popisného adresy přechodného pobytu uvedeného ve výpisu ze živnostenského rejstříku a v potvrzení o přechodném pobytu na území (...), měnící se adresy přechodných pobytů na území ČR, odnětí řidičského oprávnění na území SRN apod.), kdy měl žalobce možnost nezpochybnitelně prokázat obvyklé zdržování se na území ČR množstvím navržených důkazů. Avšak takové důkazní prostředky, které by ve svém souhrnu prokázaly nade vší pochybnost obvyklý pobyt (tzn. obvyklé bydliště definované zákonem o silničním provozu a směrnicí EU) na území ČR, v podobě skutečné domácnosti a osobních vazeb, žalobce nepředložil. Z dikce § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je zřejmé, že obvyklé bydliště se vždy vztahuje k osobním vazbám na území ČR a nepostačuje prokázání vazeb pracovních. Z toho důvodu považoval žalovaný polemiky žalobce o tom, že ke splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR (dle ustanovení § 82 odst. I písm. d) zákona o silničním provozu) postačuje předložení {dle ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu} formálně vydané potvrzení. O povolení k přechodnému pobytu na území ČR nebo předložení výpisu ze živnostenského rejstříku v ČR bez jakýchkoli návazností na reálné podnikání na území ČR, za bezpředmětné. Namísto zákonem dané povinnosti označit důkazy na podporu svého tvrzení, obviňuje správní orgány z nezákonnosti a domáhá se vydání řidičského průkazu ČR bez prokazatelného splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR a její splnění ignoruje. Žalobce trvá na svém výkladu formálně splněné podmínky obvyklého bydliště na území ČR „pro udělení řidičského oprávnění vydáním řidičského průkazu ČR“, přičemž povinnou spolupráci ve smyslu označení důkazních prostředků na

podporu svého tvrzení o obvyklém bydlišti na našem území pomíjí. Za této situace nedal správnímu orgánu jinou možnost, než žádost zamítnout. Z povahy věci a odkazem na ustanovení § 52 správního řádu dost dobře ani nelze požadovat po správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění žádosti o udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu ČR. Podkladem pro rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků řízení, které mohou účastníci řízení podávat v průběhu celého řízení až do vydání rozhodnutí (viz. ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu). Písemnosti, které jsou ve spise založeny, nelze považovat za důkazní prostředky, které by ve svém souhrnu vyvrátily více než důvodnou pochybnost (hraničící s jistotou), že se žalobce na území ČR s adresou o povolení k přechodnému pobytu obvykle a skutečně zdržuje a má zde, na území ČR reálnou, fyzickou domácnost. Žalovaný má povinnost reflektovat i skutečnost o takzvané turistice za řidičskými průkazy, jejímž důsledkem je obcházení represivních opatření členských států Evropské unie v oblasti odnímání řidičských oprávnění či řidičských průkazů a vzhledem k tomu posuzoval i okolnosti podané žádosti. Žalobcem (ne)předložené důkazní prostředky nevyvrátily více než důvodnou pochybnost o splnění zákonem stanovené podmínky obvyklého bydliště (a skutečné domácnosti žalobce) na území ČR. Kromě „zákona o silničním provozu“, vycházel žalovaný z ustanovení správního řádu, kdy je procesní povinnost účastníků řízení označit důkazní prostředky pro získání důkazů na podporu jejich tvrzení „silnější“ v řízení o žádosti. Žalovaný setrvává na závěrech uvedených v žalobou napadeném rozhodnutí, že se žalobci nepodařilo prokázat splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu zákona o silničním provozu (nemá-li na území ČR trvalý pobyt), respektive takové důkazní prostředky, které by ve svém souhrnu prokazovaly skutečnost o jím tvrzeném obvyklém bydlišti na území ČR, nepředložil. Tento fakt posoudil žalovaný jako existenci skutkové povahy, která neumožňuje žádosti vyhovět, tzn., žalobci se nepodařilo {přes výzvu správního orgánu} důvodné pochybnosti o splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR vyvrátit.

Žalovaný je přesvědčen, že oponentura žalobce ve smyslu nezákonných postupů správních orgánů, extenzivního výkladu zákona nebo že přijaté řešení neodpovídá okolnostem případu či žalovaný nevyšel dotčené osobě vstříc apod., ve srovnání se skutečným splněním všech podmínek (tedy i podmínky mít obvyklé bydliště na území ČR ve smyslu zákona o silničním provozu a směrnice EU o řidičských průkazech) pro udělení řidičského oprávnění vydáním řidičského průkazu ČR, je z pohledu garance údajů uváděných v řidičském průkazu ČR účelová a ve vztahu k odpovědnosti za udělení řidičského oprávnění vydáním řidičského průkazu ČR, bezpředmětná. Podle čl. 7 bod 1. Směrnice Rady 91/439/EHS o řidičských průkazech, řidičské průkazy mohou být vydány pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu, který řidičský průkaz vydal, nebo kteří mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují. Důkazní prostředky vyvracející více než důvodné pochybnosti o obvyklém zdržování se žalobce vycházející ze skutečné domácnosti fyzické osoby na území ČR předloženy nebyly.

Na základě shora uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s. ř. s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. O věci samé rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobce i žalovaný s tím vyslovili souhlas.

Žaloba není důvodná.

Předmětem sporu mezi účastníky byla otázka výkladu pojmu „obvyklé bydliště“ ve vztahu k získání řidičského oprávnění, neboť právě existence obvyklého bydliště určité osoby na území České republiky je v souladu s § 82 odst. 1 zákona o silničním provozu jednou z podmínek, jejichž kumulativní splnění je předpokladem pro vydání řidičského průkazu. Argumentaci žalobce lze v této souvislosti shrnout v tom směru, že žalovaný v napadeném rozhodnutí učinil protiprávní, extenzivní interpretaci pojmu „obvyklé bydliště“ odporující znění českých i evropských právních předpisů, když dospěl k závěru, že k naplnění obsahu pojmu „obvyklé bydliště“ není dostačující výkon podnikatelské činnosti na území České republiky, ale žadatel musí zároveň mít osobní vazby k místu, které označil jako své obvyklé bydliště.

Pro posouzení sporné otázky ve vztahu k projednávané věci má klíčový význam § 2 písm. hh) bod 1 zákona o silničním provozu, který stanoví, že „*obvyklé bydliště na území České republiky je místo na území České republiky, kde fyzická osoba pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb, kterými se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, a popřípadě zároveň i z důvodů podnikání, výkonu jiné samostatně výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky.*“ Z obsahu citovaného ustanovení je zcela zřejmé, že zákonodárce vždy vyžaduje splnění podmínky „osobní vazeb“, které následně demonstrativně vyjmenovává, přičemž k těmto osobním vazbám může eventuálně přibýt i vztah k určitému místu na základě profesních vazeb (tj. např. podnikání). Podmínka profesních vazeb je však určitou nadstavbou, jejíž naplnění je fakultativní, určující je vždy existence „osobních vazeb“. Obdobný závěr ostatně vyplývá i z čl. 12 Směrnice evropského parlamentu a rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (*dále jen „směrnice“*), podle něhož platí, že „*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.*“ I z textu směrnice je tak patrné, že samotná existence profesních vazeb pro naplnění pojmu „obvyklé bydliště“ nepostačuje (arg. „osobních a profesních vazeb“, přičemž spojka „a“ vyjadřuje kumulativní vazbu obou slov). Lze shrnout, že obě úrovně právních předpisů, jak evropská, tak česká, požadují, aby k naplnění závěru o existenci obvyklého bydliště byl prokázán faktický, materiální pobyt žadatele, tedy užší vztah k území státu, na kterém se obvyklé bydliště nachází. Na základě shora uvedeného soud proto kvituje přístup žalovaného, resp. prvoinstančního orgánu, když zaměřili svou pozornost předně na otázku zkoumání „osobních

vazeb“ žalobce k deklarovanému místu pobytu. Se závěry vyjevenými v odůvodnění napadeného rozhodnutí k této otázce se soud plně ztotožňuje a odkazuje na ně. Toliko ve stručnosti lze doplnit, že ve správním řízení o žádosti je to žadatel (tj. žalobce), který pokud chce být v řízení úspěšný, musí předestřít takovou skutkovou verzi reality, která může být následně předmětem důkazního řízení, a následně je povinen jím tvrzené skutečnosti prokázat. Žalobcem v průběhu správního řízení předložené listinné podklady (zejm. nájemní smlouva, výpis z živnostenského rejstříku apod.) rozhodně nejsou s to doložit úzký vztah k České republice nutný pro vznik „osobních vazeb“, když tyto listiny zakládají toliko oprávnění užívat určitou nemovitost v případě nájemní smlouvy, resp. oprávnění podnikat v případě výpisu z živnostenského rejstříku, nikoliv skutečný výkon těchto práv. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani vyjádření osoby, se kterou žalobce uzavřel nájemní smlouvu, že „(žalobce) *se na adrese přes týden zdržuje nepravdělně z důvodu pracovní činnosti*“ či skutečnost, že žalobce zaplatil poplatek za svoz odpadů, když se v žádném případě nejedná o okolnosti způsobilé prokázat výše zmíněný „úzký vztah“ k České republice, a to zvláště za situace, kdy ve správním řízení byly zjištěny okolnosti, které jasně podporují podezření z účelového podání žádosti (zejména odebrání řidičského průkazu v SRN z důvodu jízdy po požití alkoholu).

Nad rámec shora uvedeného soud uvádí, že ani z žalobcem předložených smluv či prohlášení za účelem prokázání jeho profesních vazeb k České republice, nelze nijak dovodit výkon soustavné výdělečné činnosti, když obsah předmětných listin je zcela nekonkrétní, nelze z nich určit četnost prací, otázku výše úplaty či délku smluvního vztahu, a ostatně žalobce ani nedoložil niče, z čeho by bylo možné usuzovat, že sjednanou činnost skutečně vykonal (například výpis z účtu, z něhož by bylo patrné, že za jím provedené práce obdržel peněžní protiplnění apod.).

Pokud se jedná o námitku porušení správní řádu a Listiny základních práv a svobod z důvodu toho, že přijaté řešení neodpovídá okolnostem případu (§ 2 odst. 4 správního řádu), a toho, že žalovaný nevyšel žalobci vstříc (§ 4 odst. 1 správního řádu), pak soud uvádí, že mezi obligatorní náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu náleží uvedení žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K tomu se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil takto: „I. Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto

dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“ (rozsudek ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS). Jelikož námitky nezákonnosti napadeného rozhodnutí obsažené v poslední skupině žalobních námitek představují právě jen ony „obecné odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“, nemohl se jimi zdejší soud věcně zabývat a shledat je důvodnými.

Závěr

Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V. Náklady řízení

Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.**

V Plzni dne 30. října 2017

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
L. K.