



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 Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci **žalobce S. S.**, bytem v České republice P. 482, O., proti **žalovanému Krajskému úřadu Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 88, Karlovy Vary, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1.11.2013, čj. 3515/DS/13-3,

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

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1.11.2013, čj. 3515/DS/13-3 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a z části změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Sokolov (*dále jen „správní orgán I. stupně“*) ze dne 26.7.2013, čj. OD-4369/61326/2012/JT (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), jímž byla podle § 82 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 1 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 udělení řidičského oprávnění s vydáním řidičského průkazu České republiky (*dále též jen „žádost“*). Žalobce navrhoval zrušení i prvostupňového rozhodnutí a přiznání mu práva na náhradu nákladů řízení.

2. Změna prvostupňového rozhodnutí se týkala změny textu výroku prvostupňového rozhodnutí, kde bylo uvedeno, že se žalobce „na území České republiky obvykle nezdržuje a ani se do místa uvedeného v průkazu o přechodném pobytu nevrací z důvodu osobních vazeb, přechodný pobyt je účelový a spočívá v pouhé registraci do úřední evidence, kdy žadatel neprokázal splnění podmínky ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Žadatel tak nesplňuje jednu z podmínek, **kterou je obvyklé bydliště, a** (zvýrazněný text byl vloženo žalovaným v rámci změny výroku prvostupňového rozhodnutí), *které musí být současně splněny, a zákon neumožňuje pro vydání řidičského průkazu České republiky její prominutí, proto nemůže být žádosti vyhověno.*

II. Důvody žaloby

3. Žalobce uplatnil v žalobě tři žalobní body. V rámci prvního žalobního bodu namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů rozhodnutí. K tomu zopakoval své odvolací námitky proti prvostupňovému rozhodnutí pod body I – IX. a tvrdil, že se žalovaný vyjádřil pouze k výkladu ustanovení § 2 písm. hh) zákona silničním provozu a k ostatním bodům odvolání se odmítl vyjadřovat, a to výslovně, když uvedl, že se k odvolacím námitkám bude vyjadřovat souhrnně s tím, že o určité otázce odmítá vést polemiky a konkrétně zmínil nedostatek důkazů pro závěry správního orgánu I. stupně, kterými se nebude opakovaně zabývat. Žalovaný odmítl rozbor uvedené v odvolání ohledně splnění podmínek žádosti. Polemiky a reprodukování ustanovení zákona hodnotil jako odvádění pozornosti. Uvedl, že ostatní odvolací námitky se opakují ve formě pozměněných a doplňovaných bodů, a proto lze odvolatele odkázat na odůvodnění jednotlivých rozhodnutí vydaných v předcházejícím odvolacím řízení. Žalovaný tak dle žalobce sám prohlásil, že rezignuje na řádné odůvodnění napadeného rozhodnutí a tím se též řídí. Dle žalobce je proto namístě postup podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „s.ř.s.“ nebo „soudní řád správní“*), tedy zrušení rozhodnutí bez jednání.

4. Tvrzení v rámci prvního žalobního bodu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů žalobce dále zdůvodnil tím, žalovaný tvrdí pouze jediný podstatný závěr, a to údajné neprokázání podmínky obvyklého bydliště na území České republiky. Žalobce k tomu v odvolání pod bodem I. uváděl rozbor podmínek stanovených zákonem a dospěl k závěru, že předložením potvrzení o přechodném pobytu na území ČR a předložením nájemní smlouvy k nemovitosti v ČR podmínky splnil. Zákon o silničním provozu totiž v § 92 odst. 4 písm. d) stanoví, jakými doklady se obvyklé bydliště [jinak definované v § 2 písm. hh)] zejména prokazuje a potvrzení o přechodném pobytu a nájemní smlouva jsou zde výslovně uvedeny. Správní orgány obou stupňů jsou jiného názoru, když tvrdí, že je pobyt žalobce na uvedené adrese v České republice fiktivní. Žalobce v odvolání namítal, že správní orgán I. stupně nemohl takový závěr učinit na základě obsahu správního spisu, protože z podkladů ve spise takový závěr anebo jen pochybnost o charakteru pobytu žalobce v ČR nevyplývá (čl. III. odvolání) a že zpráva Městské policie Sokolov ze dne 11.7.2012 je pro jakákoliv zjištění správního orgánu nepoužitelná. Žalovaný navázal na tvrzení uvedená v prvostupňovém rozhodnutí, že má žalobce bydliště v ČR jen fiktivní, ale námitku o nedostatku podkladů pro takový závěr odmítá a přichází s institutem skutečnosti známé z úřední činnosti, kterou získal při výkonu své působnosti, kdy je mu známo, že prosté předložení potvrzení o přechodném pobytu na území bez předložení důkazu o osobních

vazbách nelze považovat za prokázání skutečného plnění podmínky obvyklého bydliště, cituje § 50 odst. 1 správního řádu a tvrdí, že se odvolateli nepodařilo vyvrátit důvodnou pochybnost hraničící s jistotou, že na území ČR nemá obvyklé bydliště. Dle žalovaného je povinností správního orgánu vzít na vědomí skutečnosti známé mu z úřední činnosti, proto je žalovaným konstatováno, že nezpochybnitelným zjištěním zůstává nadále fakt o neprokázání osobních vazeb žalobce. Žalobce tedy doložil splnění určité zákonné podmínky postupem stanoveným zákonem (potvrzení o přechodném pobytu na území ČR a nájemní smlouvou) a správní orgány obou stupňů k tíži žalobce vyjadřují pochybnost o splnění podmínky, ale nevyvozují ji z obsahu spisu, ale ze znalostí z úřední činnosti. Správní řád označuje skutečnost známou správnímu orgánu z úřední činnosti za jeden z podkladů rozhodnutí (§ 50 správního řádu). Podle komentáře Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád, komentář, 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 2011, str. 203 se jedná o notoriety, tedy skutečnosti známé širokému okruhu osob, jak správnímu orgánu, tak účastníkům řízení i dalším osobám, které není třeba dokazovat, a patřit mezi ně může například pořadí dnů v týdnu nebo skutečnost, že v červenci zpravidla nebývá v centru Brna na silnicích náledí. Tyto skutečnosti se nedokazují, nejedná se o důkazy, a neprokáže-li se opak, berou se za samozřejmost. Podle žalobce nelze spornou skutečnost, zda žalobce na adrese v České republice bydlí či nikoliv, považovat za skutečnost známou správnímu úřadu z úřední činnosti, přesto žalovaný hovoří o pochybnosti hraničící s jistotou. Pochybnost ale neodůvodňuje obsahem spisu. Dle žalobce jde o nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí. Důvodem pro pochybnost nemůže být ani to, že je v německém průkazu totožnosti žalobce uvedeno bydliště na území Spolkové republiky Německo, jak uvádí žalovaný. Zákon o silničním provozu vyžaduje k prokázání obvyklého bydliště potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Žalobce se podle dikce zákona choval, proto má logicky i nadále ve svém dokladu totožnosti vydaném Spolkovou republikou Německo svou adresu v Německu. Takovou skutečnost nemůže přičítat žalovaný k tíži žalobce. Jiné důvody, než to, že je to správnímu orgánu známo z úřední činnosti a že má žalobce v německém dokladu totožnosti adresu v Německu, žalobce v napadeném rozhodnutí neshledává. Nejenže žalovaný způsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, ale ukazuje na zásadní zaujatost proti žalobci. Aniž by něco takového vyplývalo ze správního spisu, předpokládá bez dalšího skutečnosti, které jdou žalobci k tíži a porušuje tak zásadu o presumpci řádného člověka (*praesumptio boni viri*). Žalovaný se odvolacími důvody odmítl zabývat a jako své údajné zjištění ohledně sporné skutečnosti vyzdvihl pojem skutečnosti známé z úřední činnosti. Žalobce proto opakoval, že napadené rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

5. V rámci druhého žalobního bodu žalobce namítal, že v odvolání navázal na jednotlivé otázky, kterými se zabýval správní orgán I. stupně. Žalovaný se však zaměřil na jedinou otázku, a to splnění podmínky obvyklého bydliště a vycházel ze skutečnosti známé z úřední činnosti. Vytvořil tak vlastní prostor pro odůvodnění napadeného rozhodnutí, čímž ale převzal úlohu správního orgánu I. stupně a vzal tak žalobci instanci, protože již není možnost běžného přezkumu nového pojetí odůvodnění žalovaným. Žalovaný porušil ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu o tom, že odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo. Správní orgán I. stupně tvrzení o skutečnosti známé z úřední činnosti v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vůbec nepoužil a žalovaný mu tento postup připomíná jako jeho povinnost.

6. Jako třetí žalobní bod žalobce označil vadu řízení, když nebylo prováděno dokazování podle § 51 správního řádu. Jedná se o nedostatek slyšení, resp. možnosti účastnit se dokazování. V prvostupňovém rozhodnutí je citována řada listin, ze kterých vycházel správní orgán I. stupně při odůvodnění svého rozhodnutí. Spis ovšem neobsahuje žádné záznamy o provedení důkazů listinami, jak to vyžaduje § 53 odst. 6, resp. § 18 odst. 1 správního řádu. Žalobce se v té souvislosti zabýval komentářem k oběma uvedeným ustanovením správního řádu. Uvedl rovněž, že správní spis neobsahuje žádné záznamy o provedení důkazů listinami, čili tak správní orgán I. stupně nepostupoval a porušil tím správní řád v části týkající se průběhu dokazování. To má dva významné důsledky. Jednak nelze z listin, o které se rozhodnutí správních orgánů opírají a které nebyly jako důkazy předepsaným způsobem provedeny, vycházet, a dále došlo k porušení práva účastníka řízení, aby byl dokazování přítomen a mohl se k jednotlivým důkazům do protokolu vyjádřit. Bylo tak porušeno procesní právo žadatele na slyšení, resp. na přítomnost při provádění dokazování. K této procesní vadě došlo před vydáním rozhodnutí, žalobce proto navrhoval, aby soud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů podle § 78 odst. 1 s.ř.s.

7. Žalobce dále namítal, že podle ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Žalovaný ovšem citované pravidlo porušil, když rozhodl o změně výroku prvostupňového rozhodnutí v tom, že ho doplnil o specifikaci nesplněné povinnosti. Tímto postupem došlo ke zhoršení právního postavení žalobce, a proto bylo postupováno v rozporu s citovaným zákonným ustanovením.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že je podstatou žaloby, obdobně jako v odvolání, tvrzení žalobce, že jsou žalobcem předloženy listiny ohledně ubytování na dobu určitou a povolení k přechodnému pobytu na území ČR dostatečným důkazem o splnění podmínky mít obvyklé bydliště na území ČR, jak stanoví zákon o silničním provozu. Že jsou šetření ze strany správního orgánu I. stupně a obecní policie zásahem do soukromí žalobce a že je nelze v řízení uplatnit jako důkazy a že žalovaný vědomě rezignoval na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný setrval na svém stanovisku vyjádřeném v odůvodnění napadeného rozhodnutí, které ve vyjádření k žalobě zopakoval.

9. Žalovaný trval na tom, že v průběhu řízení nedošlo ke krácení práv žalobce a bylo vůči němu postupováno v souladu se zákonem. Námitky uváděné v žalobě považoval žalovaný za vyvrácené a neopodstatněné. Ze skutečností uváděných žalobcem v žalobě nelze prokázat či dovodit nezákonnost napadeného rozhodnutí či takové vady řízení, které by odůvodňovaly zrušení napadeného rozhodnutí. Žalovaný doplnil, že doba povoleného přechodného pobytu žalobce na adrese uvedené v úvodu dle listinných podkladů založených ve spise uplynula dnem 31.8.2013.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

10. 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.

11. Žaloba není důvodná.

Právní hodnocení

12. Na základě ustanovení § 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.

13. Co je nutné rozumět pod pojmem „obvyklé bydliště na území České republiky“ je stanoveno v ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. 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.

14. Chtěl-li být žalobce se svojí žádostí o vydání řidičského oprávnění úspěšný, bylo jeho povinností tvrdit takové skutečnosti a tyto následně prokázat, na základě kterých by bylo nutné dospět k závěru, že má na území České republiky obvyklé bydliště.

15. Povinnost tvrdit pro rozhodnutí věci podstatné skutečnosti vyplývá ze samotného faktu, že je to žadatel, kdo v řízení o vydání řidičského oprávnění tvrdí, že jsou splněny všechny podmínky pro to, aby jeho žádosti bylo vyhověno. Žadatel je tak povinen konkrétním způsobem popsat časový rozsah stejně tak jako důvody svého pobytu na území České republiky. Není-li totiž znám časový rozsah a důvody pobytu žadatele na území České republiky, je zcela nemožné dospět k závěru, že žadatel má na území České republiky „obvyklé bydliště“.

16. Povinnost prokázat tvrzené skutečnosti pak vyplývá z ustanovení § 52 věta první správního řádu, podle kterého jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. V této souvislosti však nelze ani pominout, že opak, tj. že žadatel nemá na území České republiky „obvyklé bydliště“, prokázat objektivně nelze. Správním orgánům tak není možné důvodně vytýkat, že k vyvrácení případného tvrzení žadatele nevedly dokazování. To by bylo možné teprve tehdy, pokud by žadatelem konkrétně tvrzené skutečnosti byly jím skutečně prokázány a správní orgán by za této situace stále tvrdil opak.

17. Žalobce v průběhu správního řízení konkrétním způsobem nepopsal časový rozsah ani důvody svého pobytu na území České republiky. Svoji obranu ve správním řízení založil pouze na právním názoru, že doložil-li „*potvrzení o přechodném pobytu na území ČR a nájemní smlouvu k nemovitosti v ČR*“ prokázal existenci „*obvyklého bydliště na území České republiky*“. Vyplývá tak například z odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí, kde žalobce uvedl: „*Žadatel v daném případě doložil jak potvrzení o přechodném pobytu na území, tak nájemní smlouvu. Podle názoru žadatele popsané situaci nelze rozumět jinak, než že žadatel podmínku obvyklého bydliště splnil*“.

18. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13.11.2013, č.j. 6 As 47/2013-68 (dostupný na www.nssoud.cz), v bodě 12 dospěl k závěru, že „*pro splnění podmínky vymezené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu tedy nepostačí mít na území ČR přechodný pobyt v obecném smyslu, jak správně dovodil krajský soud, nýbrž ve smyslu definovaném ustanovením § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu*“. V bodě 14 rozsudku pak uvedl, že „*totéž platí i pro otázku, zda se má podle zákona o silničním provozu jednat o přechodný pobyt formální (tedy pouhé právo na území České republiky přechodně pobývat, které by trvalo dostatečně dlouhou dobu), nebo o přechodný pobyt faktický, tedy skutečný fyzický pobyt na území státu. Krajský soud na str. 7 a 8 svého rozsudku přesvědčivě dovodil, že platí druhá možnost, tedy faktický pobyt*“.

19. Ustanovení § 109 odst. 8 zákona o silničním provozu stanoví, jaké listiny musí být přiloženy k žádosti o vydání řidičského průkazu, nikoli listiny, na základě kterých je správní orgán povinen udělit řidičské oprávnění a řidičský průkaz vydat. Ustanovení § 109 odst. 8 zákona o silničním provozu totiž nic nemění na znění ustanovení § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, resp. povinnosti žadatele tvrdit a prokázat konkrétní skutečnosti, na základě kterých bude nutné dospět k závěru, že má „*obvyklé bydliště na území České republiky*“. Zákon nestanoví, že řidičské oprávnění bude uděleno „*osobě, která předloží některou ze zde zmíněných listin*“, nýbrž stanoví, že bude uděleno „*osobě, která má obvyklé bydliště na území České republiky*“.

20. Je tomu tak ze zcela prostého důvodu. Předloží-li totiž žadatel například potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, doloží, že je oprávněn na území České republiky přechodně pobývat, nikoli však skutečnost, že na území České republiky skutečně pobývá. Na tom nemění nic ani ustanovení § 87n odst. 1 a 2 zákona o pobytu, podle kterého je potvrzení o přechodném pobytu na území veřejnou listinou a jeho držitel jím prokazuje své jméno, příjmení a ostatní jména, datum a místo narození, státní příslušnost, adresu místa hlášeného pobytu na území, rodné číslo a další skutečnosti týkající se přechodného pobytu na území. Potvrzení o přechodném pobytu na území je potvrzením o „*adrese místa hlášeného pobytu na území*“, nikoli o tom, že se držitel potvrzení na této adrese zdržuje v rozsahu definovaném v ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Skutečnost, že byla prokázána „*adresa místa hlášeného pobytu na území*“ tak nevypovídá nic o tom, zda žalobce má na této adrese „*obvyklé bydliště na území České republiky*“ ve smyslu ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

21. Předloží-li žadatel výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti nebo nájemní smlouvu k nemovitosti, znamená tato skutečnost, že je oprávněn tuto nemovitost užívat, nikoli však skutečnost, že ji skutečně užívá. Předloží-li žadatel výpis z

živnostenského rejstříku, znamená tato skutečnost, že je oprávněn na základě živnostenského listu podnikat, nikoli skutečnost, že v místě podnikání skutečně podniká.

22. V tomto duchu je proto nezbytné vykládat ustanovení § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu, podle kterého k žádosti o vydání řidičského průkazu musí být přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání; dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele je zejména 1. potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, 2. výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti, 3. nájemní smlouva k nemovitosti, 4. potvrzení zaměstnavatele o zaměstnání, 5. výpis z živnostenského rejstříku. Totéž platí pro výklad obdobně formulovaného ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu.

23. Správní orgány tudíž v odůvodnění svých rozhodnutí dospěly ke správnému právnímu závěru, když správní orgán I. stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že „*ani pouhým předložením některého z vyjmenovaných dokladů nevzniká nárok na udělení řidičských oprávnění*“, a žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že „*nelze zaměňovat ustanovení zákona o silničním provozu ve smyslu dokladů předložených k žádosti se skutečností o plnění zákonem předepsaných podmínek pro udělení a držení řidičského oprávnění*“.

24. Žalobce založil svoji obranu ve správním řízení na nesprávném právním názoru, o tom, že k prokázání „*obvyklého bydliště na území České republiky*“ postačuje předložit některou z listin uvedených v ustanovení § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu. S ohledem na tuto skutečnost žalobce ve správním řízení ani netvrdil konkrétní skutečnosti, na základě kterých by bylo nutné dospět k závěru, že má na území „*obvyklé bydliště na území České republiky*“. Žalobce konkrétním způsobem nepopsal časový rozsah ani důvody svého pobytu na území České republiky. Žalobce tak nemůže správním orgánům důvodně vytýkat, že jej nevyzvaly k předložení důkazů k prokázání jím netvrzených skutečností. S ohledem na zvolený způsob obrany, žalobce objektivně ve správním řízení ani žádné další důkazní návrhy vznášet nechtěl, když vycházel ze závěru, že vše již prokázal listinami jím předloženými.

25. Dlužno doplnit, že správní orgány obou stupňů nebyly povinny žalobci sdělovat, jaké konkrétní skutečnosti vyvolávají pochybnosti o prokázání existence „*obvyklého bydliště žalobce na území České republiky*“, neboť toto by byly povinny učinit teprve tehdy, pokud by žalobce předložil takové důkazy, na základě kterých by bylo nutné dospět k závěru o prokázání „*obvyklého bydliště na území České republiky*“. Teprve tehdy, pokud by i za této situace správní orgán chtěl rozporovat existenci „*obvyklého bydliště žalobce na území České republiky*“, bylo by jeho povinností uvést skutečnosti nebo provést důkazy, které by byly způsobilé tuto skutečnost vyvrátit. Vzhledem k tomu však, že žalobce jím předloženými listinami existenci „*obvyklého bydliště na území České republiky*“ neprokázal, nemohl být tvrzeným způsobem nijak zkrácen na svých právech.

26. Správní orgán I. stupně tyto pochybnosti jasně vyjádřil v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, kde uvedl, že „*žadatel při podání žádosti předložil Potvrzení o přechodném pobytu na území ze dne 24. 10. 2011 a Nájemní smlouvu, smlouvu o nájmu pokoje ze dne 1. 9. 2011, která byla sepsána na dobu určitou a to od 1. 9. 2011 do 31. 8. 2012. Následně byla*

nájemní smlouva obnovena opět na dobu určitou a to dne 1. 9. 2012 do 31. 8. 2013. Nájemník a nájemce se dohodli na měsíčním nájmu 500,- Kč. Dle občanského zákoníku, § 686 musí nájemní smlouva obsahovat způsob výpočtu nájemného, který ve smlouvě absentuje, v článku III. smlouvy je uvedena pouze celková částka, která svou výší dle správního orgánu neodpovídá běžným standardům, pokud zde žadatel opravdu pobývá a užívá elektřinu, vodu a další media k běžným denním činnostem v domácnosti. Z prověření jiných osob, které pobývají se žadatelem na stejné adrese, správní orgán využil a do spisu přiložil zprávu Městské policie Sokolov, z místního šetření, které bylo provedeno dne 18. 6. 2012 v místě uváděném jako obvyklý pobyt žadatele, tj. P. 482, S. Z šetření vyplynulo, že nikdo ze sousedů neviděl cizí osoby ani vozidla s cizí registrační značkou, rovněž bylo zjištěno, že na poštovní schránce domu č. p. 482 ul. P. i na zvonku je jmenovka pouze se jmény M. a K. H. Fotografie žadatele nebyla při šetření předkládána.“ Dále je v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedeno: „U osob, které nemají v České republice trvalý pobyt, je nutné zkoumat, zda jsou z věcného hlediska splněny podmínky jejich skutečných vazeb k území České republiky. Důležité je vždy však materiální hledisko, vycházející ze skutečné domácnosti fyzické osoby. Obvyklým bydlištěm osoby bez trvalého pobytu na území České republiky nemůže být fiktivní pobyt, spočívající v pouhé registraci do úřední evidence. V takovém případě totiž absentují zákonem požadované osobní vazby. Osobní vazby musí být splněny, i pokud se žadatel na místo pouze vrací, jelikož se vrací pravidelně právě z důvodu těchto osobních vazeb. Potvrzení o přechodném pobytu neprokazuje, že tu žadatel skutečně pobývá a zdržuje se zde nebo se sem pravidelně vrací z důvodu právě osobních vazeb, nýbrž je jen doklad, který mu dovoluje tu pobývat, k doložení vazeb v žádném případě nedostačuje“. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že „odvolateli se nepodařilo vyvrátit důvodnou pochybnost hraničící s jistotou, že na území ČR nemá obvyklé bydliště, když v jeho německém průkazu totožnosti je uvedeno bydliště na území Spolkové republiky Německo (H. 22, 98544 Z.-M.). Zde je k námitce žalobce o tom, že je mu vytýkáno, že „v německém průkazu totožnosti je uvedeno bydliště na území Spolkové republiky Německo“ nezbytné uvést, že tato skutečnost mu nebyla kladena k tíži, jak uvádí, sama o sobě, nýbrž jako nepřímý důkaz ve spojení s tím, že nenavrl žádné důkazy k prokázání, že je místo jeho přechodného bydliště v ČR jeho obvyklým bydlištěm. Není tudíž důvodné tvrdit, že správní orgány v průběhu správního řízení své výhrady a pochybnosti o průkaznosti předložených listin nevznesly. Přesto žalobce i žalobní námitky založil na svém nesprávném právním názoru, nikoli na snaze tyto výhrady a pochybnosti relevantním způsobem rozptýlit.

27. Za nesprávnou je nutné považovat argumentaci žalovaného v tom, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí tvrdil, že „vychází ze skutečnosti známé z jeho úřední činnosti, kterou získal při výkonu své působnosti, kdy je mu známo, že prosté předložení „potvrzení o přechodném pobytu“ na území bez předložení důkazů o osobních vazbách, nelze považovat za prokázání skutečného plnění podmínky obvyklého bydliště a obvyklého zdržování se na území ČR ve smyslu zákona o silničním provozu“. Skutečnost, kterou žalovaný považoval za „skutečnost známou z jeho úřední činnosti“ není skutečností známou správnímu orgánu z úřední činnosti ve smyslu ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu. Nejedná se totiž o podklad pro vydání rozhodnutí, nýbrž o deklaraci žalovaným zastávaného právního názoru. Ač žalovaný svůj právní názor nesprávně pojmenoval jako skutečnost známou mu z úřední činnosti, neovlivnil tím nijak zákonnost napadeného rozhodnutí. Pouze aplikoval na případ žalobce právní názor, který jak bylo uvedeno shora, byl zcela správný. V neprospěch procesních práv žalobce tak ve skutečnosti nedošlo k použití podkladu pro vydání napadeného

rozhodnutí ve formě skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti ve smyslu ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu. Byl aplikován tentýž právní názor, ze kterého vycházel již správní orgán I. stupně.

28. Podle § 49 odst. 1 věta první správního řádu ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné.

29. Ustanovení § 49 odst. 1 věta první správního řádu vyjadřuje zásadu písemnosti správního řízení. Správní řízení je standardně písemné, neboť ústní jednání je třeba nařídít pouze v případech vymezených v ustanovení § 49 odst. 1 věta první správního řádu. Jedná se tudíž o výjimku z obecného pravidla.

30. Ze zásady písemnosti správního řízení vyplývá i existence ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, podle kterého nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Pokud by správní řízení bylo standardně ústní, ztrácelo by ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu svůj smysl. Pokud je totiž nařízeno ústní jednání, provádí se důkazy v přítomnosti účastníků řízení při něm, a další seznamování s podklady je nadbytečné.

31. Tvrdí-li tudíž žalobce, že „bylo porušeno základní procesní právo žadatele na slyšení, resp. na přítomnost při provádění dokazování“, aniž by tvrdil a prokázal, že zde byly dány důvody předvídané ustanovením § 49 odst. 1 věta první správního řádu, nelze jeho námitku shledat důvodnou.

32. Žalobci byla v průběhu správního řízení dána několikrát možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, naposledy doručením oznámení správního orgánu I. stupně ze dne 21.6.2013, ke kterému se zástupce žalobce vyjádřil přípisem doručeným správnímu orgánu I. stupně dne 3.7.2013. Je proto nutné konstatovat, že byla procesní práva žalobce zcela respektována. V režimu písemného správního řízení k seznámení s podklady nedochází při ústním jednání, tj. neuplatní se věta druhá ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu, podle kterého za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah.

33. Neučinění záznamu do spisu o provedení důkazu listinou podle § 53 odst. 6 věta první správního řádu je v režimu písemného správního řízení procesním pochybením, avšak bylo-li respektováno právo žalobce před vydáním rozhodnutí ve věci se vyjádřit s k podkladům rozhodnutí, nejedná se o pochybení, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce tímto pochybením nebyl zkrácen na svém právu seznámit se s podklady rozhodnutí ani na právu se k nim vyjádřit.

34. Pokud jde o výklad ustanovení § 18 odst. 1 věta první správního řádu, podle kterého o ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, výsledku svědka, výsledku znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech

souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol, má soud za to, že to ustanovení dopadá pouze na případy, kdy se jedná o správní řízení, v němž je nezbytné provést ústní jednání, avšak z nějakého důvodu není možné zmíněné důkazy provést při jednání. Tedy v případě správních řízení, v nichž je z důvodů uvedených v ustanovení § 49 odst. 1 věta první správního řádu nutné nařídít ústní jednání. Soud k tomuto výkladu vedou hned tři důvody. Zaprvé, v ustanovení § 18 odst. 1 věta první je připojen dovětek „*při nichž dochází ke styku s účastníky řízení*“, tj. protokol je nezbytné sepsat o provedení důkazu listinou, pokud jejímu provedení mají být přítomni účastníci řízení. To není případ písemného správního řízení. Zadruhé, pokud by měl být o důkazu listinou sepisován protokol vždy, ztrácelo by ustanovení § 53 odst. 6 věta první správního řádu svůj smysl. Zatřetí, obdobným způsobem jsou vykládána obdobná ustanovení i jiných procesních právních předpisů, a to například zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Podle § 40 odst. 1 věta první občanského soudního řádu úkony, při nichž soud jedná s účastníky, provádí dokazování nebo vyhlašuje rozhodnutí, se zaznamenávají ve formě zvukového nebo zvukově obrazového záznamu. Ač i toto ustanovení uvádí povinnost sepsat protokol o „*úkonech, při nichž soud provádí dokazování*“, jsou-li splněny podmínky pro rozhodnutí o věci samé bez nařízení jednání, žádný protokol se o provedení důkazů listinami neseписuje. Občanský soudní řád současné zná institut „*provedení důkazu mimo jednání*“. Ač se dokazování zásadně provádí při jednání, s výjimkou, kdy jsou splněny podmínky pro rozhodnutí o věci samé bez jednání, podle § 122 odst. 2 občanského soudního řádu je-li to účelné, může být o provedení důkazu dožádán jiný soud nebo předseda senátu může důkaz z pověření senátu provést mimo jednání, anebo lze důkaz provést za využití technického zařízení pro přenos obrazu a zvuku. Účastníci mají právo být přítomni u takto prováděného dokazování. Jeho výsledky je třeba vždy při jednání sdělit. Občanský soudní řád tak stanoví povinnost sepsat protokol také jen v řízeních, při kterých je nezbytné provést ústní jednání, avšak z nějakého důvodu není možné zmíněné důkazy provést při jednání, resp. pokud jejímu provedení mají být přítomni účastníci řízení.

35. Bez ohledu na právě uvedené, tedy pokud by měl být o provedení důkazu listinou namísto učinění záznamu do spisu podle § 53 odst. 6 věta první v písemném správním řízení vyhotoven protokol, nemohl by být žalobce nijak zkrácen na svých právech, neboť žalobci byla v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci. Žalobce tímto eventuálním pochybením nebyl zkrácen na svém právu seznámit se s podklady rozhodnutí ani na právu se k nim vyjádřit.

36. Podle § 90 odst. 3 správního řádu odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

37. Ve výroku napadeného rozhodnutí bylo uvedeno: „*Rozhodnutí Městského úřadu Sokolov, odboru dopravy, vydané dne 26. července 2013, pod č. j. OD-4369/61326/2012/JT, se mění: první strana rozhodnutí, odstavec před odůvodněním, čtvrtý řádek - věta začínající slovy ... “Žadatel tak nesplňuje jednu z podmínek, ...” se vkládají slova „kterou je obvyklého bydliště a ...” a text pokračuje v nezměněné podobě. Protože odvolací správní orgán změnil napadené rozhodnutí jen zčásti, zůstává ve zbytku odvoláním napadené rozhodnutí, v souladu*

s ustanovením § 90 odst. 5 správního řádu, nezměněno a v nedotčené části je potvrzeno a odvolání zamítnuto“.

38. Byla-li prvostupňovým rozhodnutím zamítnuta *„žádost žalobce o udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu České republiky“* a napadeným rozhodnutím pouze vložena slova *„obvyklého bydliště“* a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrzeno, nedošlo ke změně rozhodnutí v neprospěch žalobce. Na zamítavém výroku prvostupňového rozhodnutí se totiž obsahově vůbec nic nezměnilo. Postavení žalobce nebylo nijak zhoršeno. Upřesnění důvodů pro zamítnutí žádosti není změnou výroku, neboť důvody pro negativní výrok jsou tradiční součástí odůvodnění nikoli výroku. Napadeným rozhodnutím došlo vložení předmětných slov pouze k doplnění, resp. upřesnění, části výroku prvostupňového rozhodnutí. Podstatnou však byla pouze část výroku prvostupňového rozhodnutí o tom, že se žádost žalobce zamítá.

39. Soud má konečně za to, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů z důvodů nevypořádání odvolacích námitek žalobce. Podstatou sporu mezi žalobcem a správními orgány řízení bylo, zda je doložením *„potvrzení o přechodném pobytu na území ČR a nájemní smlouvu k nemovitosti v ČR“* prokázána existence *„obvyklého bydliště na území České republiky“*. Správní orgány tuto otázku posoudily v odůvodnění svých rozhodnutí zcela v souladu se zákonem, když dospěly k závěru, že tomu tak není. Žádost žalobce tak ve správním řízení, stejně tak jako žaloba v řízení soudním proto nemohly být shledány důvodnými. Tímto byly jako nedůvodné shledány veškeré odvolací námítka žalobce této otázky se přímo dotýkající, tj. např. i námitka práva závazného pro správní orgán ve vztahu k právu Evropské unie (pozn. v napadeném rozhodnutí je výslovně argumentováno směrnicí EU o řidičských průkazech) či námitka analýzy nájemní smlouvy. Uvedl-li žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že *„k námitkám uvedeným v odůvodnění podaného odvolání se odvolací správní orgán bude vyjadřovat souhrnně a především v souvislostech s ohledem na odmítnutí doložit nebo navrhnout důkazní prostředky prokazující tvrzení odvolatele o obvyklém bydlišti na území ČR“*, nelze jeho závěru nic podstatné vytknout. Pro posouzení věci bylo podstatné, zda žalobce tvrdil a doložil skutečnosti, na základě kterých by bylo možné dospět k závěru, že má *„obvyklého bydliště na území České republiky“*. Veškeré jeho námítka logicky odvozené od jeho nesprávného právního názoru, že existence *„obvyklého bydliště na území České republiky“* je doložena již předložením *„potvrzení o přechodném pobytu na území ČR a nájemní smlouvu k nemovitosti v ČR“*, nebyly způsobilé prokázat nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí. Pokud jde o odvolací procesní námítka žalobce týkající se zejména dokazování, k těmto se žalovaný vyjádřil. Na straně 3 odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že *„polemikami odvolatele na téma nedostatku důkazů pro závěry správního orgánu I. stupně se nelze vážně zabývat. Odvolatel byl vyzván, aby doplnil a sám navrhnul důkazy prokazující obvyklé bydliště na území ČR. Žádost nedoplnil, ani nenavrhнул důkazy, které by ve svém souhrnu toto prokazovaly. Odvolací správní orgán odmítá rozbor, které jsou opakovaně uváděny v odvoláních. To, co je dostačujícím podkladem pro podání žádosti a co je faktickým plněním a splněním podmínek stanovených zákonem pro možné udělení řidičského oprávnění vydáním řidičského průkazu ČR, je dáno k posouzení správnímu orgánu, nikoli žadateli. Nařčení z nedostatku dokazování a slyšení musí odvolací správní orgán jednoznačně odmítnout, jsou-li podkladem pro vydání rozhodnutí zejména návrhy účastníků, které však odvolatel ani na výzvu nenavrhнул ani nepodal, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných*

správních orgánů nebo orgánů veřejné moci atd. Nelze se zabývat polemikami na téma plnění podmínek vrácení řidičského oprávnění na území SRN. Plnění podmínek udělení řidičského oprávnění na území ČR je stanoveno zákonem o silničním provozu a odvolatel splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR neprokázal.“ Žalobci se tak dostalo jasné informace o tom, co bylo pro posouzení věci podstatné a co nikoli.

Závěr

40. Soud neshledal žádný ze žalobcem uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

V. Náklady řízení

41. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: 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.
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 28. května 2015

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Bc. Michaela Karásková