



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové v právní věci žalobce: **K.R.K.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, v řízení o žalobě proti **rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4156/DS/13-3,**

t a k t o:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti usnesení Magistrátu města Karlovy Vary, odboru dopravy (dále též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 10. 10. 2013, č. j. 8681/OD/13/1/Mar. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně zastavil řízení o žádosti žalobce ve věci udělení řidičského oprávnění dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

I. Obsah žaloby

Žalobce v podané žalobě předně poukázal na skutečnost, že žalovaný potvrdil vydané usnesení prvostupňového správního orgánu s odůvodněním sice velmi rozsáhlým, avšak nepřezkoumatelným, přičemž tuto vadu žalobce spatřoval i ve vztahu k vydanému správnímu rozhodnutí prvního stupně, které předcházelo napadenému rozhodnutí žalovaného.

Žalobce dále konstatoval, že při podání žádosti o udělení řidičského oprávnění k prokázání podmínky obvyklého bydliště předložil: (i) potvrzení o přechodném pobytu, kterým doložil, že nejpozději od 26. 11. 2012 pobývá na území České republiky, (ii) výpis z živnostenského rejstříku dokládající jeho profesní vazby s tím, že na území ČR podniká, a dále (iii) čestné prohlášení ve smyslu § 92 odst. 4 písm. e) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Po zahájení řízení však správní orgán prvního stupně řízení usnesením přerušil a vyzval žalobce k doplnění žádosti o skutečnost týkající se prokázání místa obvyklého bydliště na území České republiky v rámci obce s rozšířenou působností Karlovy Vary a dále skutečnost, kde osoba pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb, včetně doložení těchto vazeb ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. V této souvislosti žalobce zdůraznil, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění vydaného usnesení o přerušení řízení neuvedl, jaké konkrétní skutečnosti z prvotně předložených důkazních prostředků vyvolávají pochybnosti o splnění materiálního hlediska obvyklého bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) citovaného zákona. Dle názoru žalobce byl správní orgán povinen v souladu se zásadou součinnosti žadateli (tj. žalobci) sdělit, jaká konkrétní skutečnost povahy skutkové nebo právní, která vyplynula z provedených důkazních prostředků, brání vyhovění žádosti. Správní orgány obou stupňů zcela pominuly, že žadatel v řízení o vydání řidičského oprávnění sice má důkazní povinnost, ale o splnění této důkazní povinnosti je správní orgán povinen žadatele řádně požádat, či jej ke splnění povinnosti řádně vyzvat.

Žalobce taktéž namítal, že pokud správní orgán žadatele vyzve k prokázání obvyklého bydliště, neboť je toho názoru, že dosavadní důkazní prostředky předložené žadatelem předmětnou skutečnost neprokazují, musí být předmětná výzva dostatečně určitá, jinak nelze z jejího nesplnění dovozovat zákonné důsledky. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně formuloval výzvu k prokázání obvyklého bydliště pouze obecně bez toho, aby konkrétně vymezil, jaké skutečnosti povahy skutkové nebo právní brání žádosti vyhovět, nelze žalobci vytýkat, že by své důkazní povinnosti nedostál. Jestliže § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu ve svém příkladném výčtu dokladů, resp. důkazních prostředků, uvádí mimo jiné potvrzení žalobce o přechodném pobytu na území České republiky a výpis ze živnostenského rejstříku, mohl žalobce oprávněně očekávat, že svou povinnost k prokázání obvyklého bydliště splnil. Vydaným usnesením obsahujícím obecnou výzvu k prokázání obvyklého bydliště bez dostatečné konkretizace skutečností, které vyplynuly z provedení důkazních prostředků a které brání vyhovění žádosti, tak prvostupňový správní orgán dle žalobce zatížil řízení vadou, která měla zásadní vliv na zákonnost vydaného správního rozhodnutí.

Žalobce dále poukázal na skutečnost, že postupem, kdy se správní orgán prvního stupně a žalovaný nevypořádali s námitkami žadatele dostatečným způsobem a/nebo vůbec, jako k tomu došlo v tomto případě, bylo tím porušeno právo žalobce na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalobce byl toho názoru, že v obecné rovině je odůvodnění rozhodnutí každého správního orgánu stále důležitější, poněvadž výrok a odůvodnění je nutno chápat jako celek. Povinné náležitosti odůvodnění rozhodnutí stanoví § 68 odst. 3 správního řádu, které žalobce citoval a z něhož zdůraznil především povinnost vyjádřit v odůvodnění úvahy, jakými se správní orgán řídil při hodnocení jednotlivých důkazů a podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů, včetně vypořádání se s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, které v odůvodnění rozhodnutí pouze „komentují“ (popisují) průběh správního řízení, aniž by odůvodnění rozhodnutí obsahovalo shora citované povinné náležitosti, proto žalobce pokládal za naprosto nedostačující a nepřezkoumatelná.

Žalobce dále upozornil na § 87a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), podle kterého k žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území občan Evropské unie předloží cestovní doklad, doklad potvrzující účel pobytu, jde-li o zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost anebo studium, fotografie, doklad o zdravotním pojištění; to neplatí, je-li účelem pobytu zaměstnání, podnikání nebo jiná výdělečná činnost a doklad o zajištění ubytování na území. Podle § 87n tohoto zákona je potvrzení o přechodném pobytu na území veřejnou listinou, kterou cizinec prokazuje mimo jiné adresu pobytu na území České republiky. Podle § 53 odst. 3 správního řádu listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Skutečnost, že potvrzení o přechodném pobytu je důkazní prostředek, který prokazuje obvyklé bydliště žadatele o získání řidičského oprávnění v České republice, vyplývá z § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu ve spojení s § 53 odst. 3 správního řádu. Žalobce si proto kladl otázku, na základě jakých skutečností a z provedení jakých důkazních prostředků žalovaný prokázal (důkazem opaku ve smyslu § 53 odst. 3, poslední věty za středníkem, správního řádu), že potvrzení o přechodném pobytu samo o sobě obvyklé bydliště žalobce v České republice neprokazuje. Na základě citovaných ustanovení zákona o silničním provozu a správního řádu je totiž zcela nepochybné, že to je správní orgán, který je povinen prokázat (a to i v řízení o žádosti), že listinný důkazní prostředek, který je podle zvláštního zákona považován za veřejnou listinu, neobsahuje pravdivé údaje.

Pokud se žalovaný při hodnocení postupu správního orgánu prvního stupně opírá o rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2012, č. j. 57A 5/2011 - 55, pak i z tohoto rozsudku je dle žalobce zřejmé, že pokud žadatel jako důkazní prostředek předloží potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky, je to správní orgán, který prokazuje, na základě jakých skutečností povahy skutkové nebo právní dospěl k právnímu závěru, že žadatel nemá obvyklé bydliště na uvedené adrese, a to obzvlášť za situace, kdy žalobce mimo potvrzení o přechodném pobytu předložil také výpis ze živnostenského rejstříku.

Žalobce dále s poukazem na znění ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu argumentoval, že zákonodárce stanovil demonstrativním a alternativním výčtem, jaké důkazní prostředky „zajišťují“ žadateli prokázání obvyklého bydliště na území České republiky, pokud nemá na území trvalý pobyt, tj. mimo jiné potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky a výpis z živnostenského rejstříku.

Z rozhodnutí žalovaného však vůbec není patrné, o jaké důkazy se v dané věci jednalo a k jakým skutkovým závěrům žalovaný na základě provedení těchto důkazů dospěl. Žalobce s žalovaným souhlasil v tom, že je zákonnou povinností správního orgánu prověřovat, zda žadatel o udělení řidičského oprávnění v ČR má skutečně na území České republiky obvyklé bydliště. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného však vůbec nebylo zřejmé, zda vůbec a jakým způsobem žalovaný prověřoval obvyklé bydliště žalobce v České republice, pominou-li se procesní vady řízení uvedené výše. Žalobce byl proto přesvědčen, že žalovaný nejenže nesprávně zjistil skutkový stav, k němuž nadto dospěl na základě procesně vadného postupu, ale současně rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném právním posouzení. Ze všech výše uvedených důvodů proto žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného, stejně jako jemu předcházející prvostupňové správní rozhodnutí, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce měl možnost nezpochybnitelně prokázat obvyklé zdržování se na území České republiky množstvím jím navržených důkazů. Nic takového však nenavrhl, ani neprokázal jím tvrzenou skutečnost o obvyklém zdržování se na území České republiky. Z díkce § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je zřejmé, že obvyklé bydliště se vždy vztahuje k osobním vazbám na území České republiky a nepostačuje prokázání vazeb pracovních. Z toho důvodu žalovaný považoval polemiky žalobce o tom, že ke splnění a plnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky postačuje předložení vydaného potvrzení o formálním povolení k přechodnému pobytu na území, výpis z živnostenského rejstříku a doklad o zajištění ubytování jednoho pokoje na dobu určitou do 31. 3. 2014, bez prokázání osobních vazeb k území, za liché. Namísto zákonem dané součinnosti žalobce vedl se správními orgány spor o výklad příslušných paragrafů zákona o silničním provozu a správního řádu a domáhal se vydání řidičského průkazu České republiky bez prokazatelného splnění podmínky obvyklého bydliště na území. Skutečnost, kdy žalobce setrval na svém výkladu o splnění podmínek pro udělení řidičského oprávnění s vydáním řidičského průkazu ČR, aniž by doložil jakékoli další důkazní prostředky, které by splnění zákonem stanovené podmínky obvyklého bydliště na území ČR nezvratně prokazovaly, a tyto ani nedoplnil a nenavrhl (a ani navrhnout nehodlal), a kdy trvalý pobyt na území ČR nemá, tak dle žalovaného nedala správnímu orgánu prvního stupně jinou možnost, než řízení o žádosti zastavit.

K žalobcem vyslovenému procesnímu pochybení správního orgánu při posuzování jeho žádosti a tvrzení žalobce, že výzva k doplnění žádosti byla formulována obecně, bez dostatečné konkretizace skutečnosti, které „vyplynuly z provedení důkazních prostředků“ a které bránily vyhovění žádosti, žalovaný uvedl následující. Kromě „zákona o silničním

provozu“ vycházel žalovaný z příslušných ustanovení správního řádu, kdy je procesní povinností účastníků řízení označit důkazní prostředky pro získání důkazů na podporu jejich tvrzení „silnější“ v řízení o žádosti. Z povahy věci tak nelze požadovat po správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti. Podkladem pro rozhodnutí pak 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). Podkladem pro rozhodnutí byly rovněž skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, tedy informace a údaje, které správní orgán získal při výkonu své působnosti. Žalovaný vycházel z jemu známé skutečnosti z úřední činnosti, o tzv. turistice za řidičskými průkazy, jejímž důsledkem je obcházení represivních opatření členských států Evropské unie v oblasti odnímání řidičských oprávnění či řidičských průkazů. Vzhledem k tomu, že se tyto skutečnosti známé z úřední činnosti nedokazují, žalovaný posoudil okolnosti podané žádosti jako jeden z mnoha případů žádostí podaných v rámci tzv. turistiky za řidičskými průkazy. Žalovaný tak setrval na svých závěrech uvedených v žalobou napadeném rozhodnutí, že se žalobci nepodařilo prokázat naplnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu zákona o silničním provozu (nemá-li na území ČR trvalý pobyt), kdy tento fakt posoudil jako existenci skutečnosti *povahy skutkové*, která znemožnila žádosti žalobce vyhovět.

Žalovaný byl přesvědčen, že oponentura žalobce ve smyslu dostatečnosti jím předložených „dokladů a potvrzení“ ve srovnání se skutečným splněním všech podmínek (tedy i podmínky mít obvyklé bydliště na území České republiky) pro udělení řidičského oprávnění spolu s vydáním řidičského průkazu ČR byla z pohledu garance údajů uvedených v řidičském průkazu ČR účelová a tendenční. Žalovaný uvedl, že podmínky udělení a držení řidičského oprávnění jsou upraveny v § 82 zákona o silničním provozu. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení *řidičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která splňuje všechny podmínky dle písmene a) až h) zákona o silničním provozu*. Podle čl. 7 bodu 1. Směrnice Rady 91/439/EHS, o řidičských průkazech, řidičské průkazy mohou být vydány pouze žadatelům ... b) kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu, který řidičský průkaz vydal, nebo kteří mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují. Důkazy vyvracející více než důvodné pochybnosti o obvyklém zdržování se žalobce /vycházející ze skutečné domácnosti fyzické osoby na území ČR/ přitom v daném případě navrženy či předloženy nebyly.

Žalovaný tak měl za to, že v průběhu řízení bylo vůči žalobci postupováno v souladu se zákonem a nedošlo ke krácení jeho práv. Žalovaný proto navrhl, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Skutkový základ projednávané věci

Z obsahu předloženého správního spisu krajský soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti podané žaloby:

Žalobce podal dne 21. 5. 2013 u prvostupňového správního orgánu žádost o udělení řidičského oprávnění. K žádosti připojil mj. potvrzení o povoleném přechodném pobytu na území vydané Ministerstvem vnitra, odborem azylové a migrační politiky, doklad o zajištění

ubytování (nájmu) do 31. 3. 2014 na adrese ..., a také výpis z živnostenského rejstříku (se vznikem oprávnění od 20. 5. 2013). Dne 6. 6. 2013 správní orgán prvního stupně usnesením (zn. 8681/OD/13/Mar.) přerušil řízení o žádosti žalobce s tím, že doložené doklady nejsou kompletní a nepostačují k prokázání vazeb žalobce na pobyt na území České republiky po dobu 185 dnů v kalendářním roce; a současně vyzval žalobce k doplnění žádosti nejpozději do 31. 8. 2013 o platný doklad totožnosti, a především o doložení osobních vazeb žalobce na místo pobytu na území České republiky dle § 92 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu (soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, podnikání nebo výkon jiné samostatné výdělečné činnosti nebo závislé práce na území ČR, případně studium v denní formě na ZŠ, SŠ či VŠ, nebo prezenční studium na VŠ, vždy v akreditovaných studijních programech). Žalobce byl zároveň poučen, že nebudou-li nedostatky podané žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno.

Usnesením ze dne 8. 10. 2013, č. j. 8681/OD/13/1/Mar., správní orgán prvního stupně řízení o žádosti žalobce v souladu s ustanovením § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že žalobce nereagoval na výzvu správního orgánu doložit ve stanovené lhůtě (ani později) důkazní prostředky, které by doplnily, případně vyvrátily pochybnosti správního orgánu ohledně prokázání obvyklého bydliště žalobce na území České republiky. Dle závěru správního orgánu tak žalobce jako žadatel o udělení řidičského oprávnění nesplnil jednu ze základních podmínek, a to podmínku obvyklého bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, neboť na základě provedené pobytové kontroly nebyl žalobce na adrese hlášeného přechodného bydliště zastižen, a jeho jediným pojátkem s touto adresou bylo zjištění, že žalobce je zapsán na seznamu cizinců, nacházejícího se na schránce v místě uvedené adresy přechodného pobytu, tj. ... Správní orgán tak měl za to, že žalobce se fyzicky na této adrese nezdržuje a zaevidování bylo pouze účelové. Na uvedené adrese, označené jako místo podnikání, pak pobytová kontrola nezjistila ani provozování živnosti žalobce.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4156/DS/13-3, jako nedůvodné zamítl a napadené usnesení prvostupňového správního orgánu potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že neshledal vady nebo pochybení, pro které by mělo být napadené usnesení zrušeno nebo změněno či věc vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání. Výzva k odstranění nedostatků podané žádosti spočívající v doložení osobních vazeb k místu přechodného pobytu na území České republiky (jako soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti ...atd.) a k předložení originálu dokladu totožnosti, byla součástí předmětného usnesení o přerušném řízení a vyplývala ze zákona o silničním provozu a ze správního řádu. Žalobci byla stanovena lhůta k doplnění žádosti, a to do 31. 8. 2013. Žalovaný byl toho názoru, že žalobci nic nebránilo správnímu orgánu prokázat osobní vazby k území České republiky, pokud je zde skutečně měl a má tak, jak stanoví zákon o silničním provozu společně se směrnicí EU o řidičských průkazech. Povinnost prokázání obvyklého bydliště žalobce na území České republiky ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu (nemá-li na území trvalý pobyt) anebo doložení nebo navržení dalších důkazů svědčících o osobních vazbách a obvyklém zdržování se na místě s adresou deklarovaného

přechodného pobytu na území České republiky je dle žalovaného dána zákonem. Přesto žalobce svou žádost nedoplnil a nadále trval na vlastním posouzení otázky naplnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky a dostatečnosti předložených dokladů. Žalovaný dále poukázal na obsah spisové dokumentace, z níž vyplynulo, že dle potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky byl žalobce hlášen přechodně na adresu ..., kde spolu s přechodným pobytem uváděl i místo svého podnikání. Žalovaný dospěl k závěru, že o obvyklém zdržování se žalobce na této adrese lze důvodně pochybovat, kdy šetřením Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, na místě samém nebyl dne 20. 8. 2013 na místě zastižen ani jeden z cizinců evidovaných na třístránkovém seznamu osob (76 cizinců) umístěném na schránce předmětné adresy, mezi nimiž byl zapsán i žalobce. V kanceláři byl zastižen S. H.-D. W., nájemce části domu, kde provozuje údajné ubytování osob dle tohoto seznamu, v přízemí budovy se nachází provozovna pekárny a prodejna nábytku. Žalovaný při hodnocení postupu prvostupňového správního orgánu odkázal také na závěry obsažené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2012, č. j. 57 A 5/2011 - 55, který rozhodoval po obnově řízení znovu o žádosti státního občana Spolkové republiky Německo o udělení řidičského oprávnění v České republice, když později vyšlo najevo, že tento cizinec nesplňoval podmínku obvyklého bydliště na území ČR. Žalovaný uzavřel, že žalobce nepředložil ani požadovaný originál dokladu k ověření totožnosti, což vedle neposkytování součinnosti vypovídá také o jeho přístupu k plnění povinností daných právním řádem České republiky.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Vzhledem k tomu, že žalobce souhlasil s rozhodnutím o věci samé bez jednání a žalovaný ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení výzvy nevyjádřil svůj nesouhlas s takovým projednáním věci, ačkoli byl poučen o tom, že nevyjádří-li svůj nesouhlas, bude se mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), o věci samé bez jednání.

Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

V projednávané věci je mezi účastníky řízení sporné, zda v daném případě byly dány důvody pro zastavení správního řízení, když žalobce v průběhu řízení správnímu orgánu předložil veškeré listiny vyžadované zákonem, tj. dle § 92 zákona o silničním provozu, v důsledku čehož také nebyl povinen reagovat na vydanou výzvu správního orgánu, která byla dle jeho názoru bezpředmětná.

Podle § 2 písm. hh) zákona o silniční provozu se pro účely tohoto zákona obvyklým bydlištěm na území České republiky rozumí 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 důvodu 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.

Dle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu platí, že řidičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje.

Podle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu musí být k žádosti přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání, nebo potvrzení o studiu podle § 82 odst. 4; 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 o zaměstnání,
5. výpis z živnostenského rejstříku.

Ve smyslu § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu také k žádosti o vydání řidičského průkazu podle odstavců 6 a 7 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.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve skutkově shodné věci, v níž rovněž posuzoval zákonnost zastavení správního řízení o žádosti žadatele (německého státního příslušníka) o vydání řidičského oprávnění a řidičského průkazu (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2015, č. j. 7 As 256/2014 - 27, dostupný na www.nssoud.cz), pokud se jedná o interpretaci shora citovaných zákonných ustanovení, má pro ni především význam směrnice č. 2006/126/ES, která v otázce vydávání řidičských průkazů občanům jiných členských států v zásadě převzala předchozí právní úpravu obsaženou ve směrnici Rady č. 91/439/EHS, o řidičských průkazech, ve znění pozdějších předpisů.

Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice č. 2006/126/ES 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. Pro účely této směrnice se pak dle čl. 12 „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 jejich 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 neznamená přesun obvyklého bydliště.

K pojmu obvyklého bydliště se pak Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 - 26, rovněž dostupném na www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „žalobce v době řízení udal adresu svého přechodného pobytu na území České republiky, na které se však fakticky nezdržoval, popř. se zde zdržoval pouze krátkodobě – v řádu dnů či po dobu několika týdnů, zatímco zákon o silničním provozu v § 2 písm. hh) vyžadoval přechodný pobyt v trvání alespoň 185 dnů“. Na uvedené závěry pak Nejvyšší správní soud navázal ve svém rozsudku ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68, v němž vyslovil, že „text zákona o silničním provozu (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o přiznání řidičského oprávnění v obnoveném řízení) byl podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačný. Ačkoli lze souhlasit se stěžovatelem, že hlavním účelem ustanovení § 2 písm. hh) citovaného zákona bylo definovat, který úřad je místně příslušným správním orgánem pro posouzení žádosti o řidičské oprávnění, zároveň zákonodárce využil této příležitosti, aby definoval pro účely zákona o silničním provozu též legislativní zkratku ‚přechodný pobyt‘. Užívání legislativních zkratk vede k žádoucímu zkrácení zákonného textu. V daném případě byla v rámci definice jednoho zákonného pojmu zavedena též definice zákonného pojmu jiného (což lze s jistou nadsázkou označit za verbální ekonomii zákona), nicméně zákonodárce tak učinil dostatečně srozumitelným způsobem (srov. text v závorce ‚dále jen přechodný pobyt‘). 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“. Podle citované judikatury je tak zcela na žadateli, aby doložil, že splnil podmínky pro udělení řidičského oprávnění včetně podmínky přechodného pobytu. Přitom se musí jednat o pobyt nikoli formální, tedy pouhé právo na území České republiky přechodně pobývat, ale o skutečný, faktický pobyt.

Je tedy zřejmé, že z vnitrostátní i unijní úpravy jednoznačně vyplývá, že je nutné, aby žadatel prokázal svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na území, a to nikoli pouze předložením listiny, která mu formálně pobyt na území členského státu umožňuje. Institut obvyklého bydliště definovaného pro účely zákona o silničním provozu v ustanovení § 2 písm. hh) požaduje, aby zde osoba pobývala po určitou dobu, čímž zákonodárce zřetelně vyjádřil materiální kritérium, tedy požadavek skutečného, nikoli pouze úředně evidovaného, pobytu žadatele na území České republiky, a to z důvodů jeho osobních vazeb k členskému státu. Předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu, stejně jako předložení výpisu z živnostenského rejstříku, tak samo o sobě ještě nedokládá, že žalobce jako žadatel skutečně po zákonem požadovanou dobu na území České republiky pobýval.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti v již výše citovaném rozsudku ze dne 27. 2. 2015, č. j. 7 As 256/2014, vyslovil, že „pokud by akceptoval, že žadateli stačí pro prokázání obvyklého bydliště např. potvrzení o přechodném pobytu, bylo by možné, aby takový žadatel takto prokázal obvyklé bydliště ve více členských státech Evropské unie. Takový důsledek by byl zjevně v rozporu s úmyslem českého i unijního zákonodárce zabránit, turistice za řidičskými průkazy“ (viz např. bod 70 rozsudku Soudního dvora ve věci C-419/10 Hofmann, ECLI:EU:C:2012:240, nebo důvodovou zprávu k zákonu č. 297/2011 Sb., sněmovní tisk č. 300/0, rok 2011). Také teleologický výklad tedy podporuje závěr, že doklad o možnosti žadatele pobývat na území členského státu neprokazuje, že na území tohoto členského státu má obvyklé bydliště“.

Zákon o silničním provozu tak v žádném případě není koncipován tak, že by každému žadateli, který předloží doklady demonstrativně vyjmenované v ustanovení § 92 odst. 4 písm. d), resp. v § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu, bylo bez dalšího (automaticky) vydáno řidičské oprávnění a řidičský průkaz. Pokud v tomto ohledu existují na straně správního orgánu pochybnosti, což byl na podkladě provedené pobytové kontroly i případ nyní posuzované věci, je žadatel povinen správnímu orgánu prokázat materiální obvyklé bydliště na území České republiky. Posouzení skutečnosti, zda žadatel své obvyklé bydliště prokázal, pak je na správním orgánu, který musí své úvahy náležitě odůvodnit ve vydaném správním rozhodnutí. V daném případě však žalobce (aniž by adekvátně reagoval na vydanou výzvu) založil svou obranu na nesprávném právním názoru, že existenci obvyklého bydliště na území České republiky prokázal již tím, že předložil vyjmenované listiny. Předložil-li ovšem žalobce např. potvrzení o přechodném pobytu dle zákona o pobytu cizinců, doložil toliko tu skutečnost, že je oprávněn na území České republiky přechodně pobývat, avšak nikoli tu skutečnost, že na území České republiky skutečně pobývá. Na tom nic nemění ani ustanovení § 87n odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, 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 § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

Krajský soud na tomto místě odkazuje také na argumentaci, kterou senát 57 A použil ve srovnatelné věci již ve svém rozhodnutí ze dne 31. 7. 2014, č. j. 57 A 96/2013 - 41: „Chtěl-li být žalobce se svou 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. 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 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‘.“

Shora uvedené se pak týká i předloženého výpisu z živnostenského rejstříku, který podobně jako potvrzení o povolení k přechodnému pobytu, nemůže být dostatečným důkazem toho, že žalobce na území České republiky skutečně podniká, resp. jak dlouho zde podnikatelskou činnost vykonává.

Ve sporných případech a při existenci pochybností tak k těmto listinám musí přistoupit další důkazy nebo jiné podklady pro vydání rozhodnutí, např. další listiny či výpovědi navržených svědků. Žalobce však ve správním řízení ani netvrdil konkrétní skutečnosti, na základě kterých by bylo možno dospět k závěru, že má na území České republiky obvyklé bydliště. Pokud žalobce konkrétním způsobem nepopsal časový rozsah ani důvody svého pobytu na území, včetně konkrétních skutečností týkajících se výkonu jeho podnikatelské činnosti, nemohl správním orgánům vytýkat, že jej nevyzvaly k předložení důkazů k prokázání skutečností, které ani netvrdil. Tento požadavek tak byl ze strany žalobce vznesen předčasně, neboť toto by správní orgány byly povinny učinit teprve tehdy, pokud by žalobce taková tvrzení vůbec předložil (a k nim navrhl konkrétní důkazy), na základě kterých by bylo možno otázku existence obvyklého bydliště hodnotit. Pokud by při existenci těchto tvrzení a důkazů správní orgány chtěly rozporovat otázku obvyklého bydliště žalobce na území České republiky, bylo by jejich povinností uvést konkrétní skutečnosti nebo provést důkazy, které by byly způsobilé žalobcem tvrzenou a doloženou skutečnost obvyklého bydliště vyvrátit. K takové situaci však v daném případě nedošlo. Správní orgány přitom nebyly povinny v tomto ohledu za žalobce cokoli dovozovat, své pochybnosti o splnění podmínky obvyklého bydliště pak žalobci v odůvodnění napadených rozhodnutí předestřely (viz dále).

Za daného skutkového stavu tak krajský soud uzavírá, že správní orgán nepochybil, pokud žalobce vyzval k doplnění podané žádosti výzvou, jejíž obsah byl zcela jasný a srozumitelný a v níž byl žalobce také náležitě poučen o následcích nevyhovění. Žalobci nic nebránilo na výzvu reagovat, minimálně tak, aby jí alespoň zčásti – z hlediska požadavku na předložení platného originálu dokladu totožnosti – vyhověl. V dalším se pak mohl na správní orgán obrátit s žádostí o vysvětlení ve vztahu k té její části, která žalobci připadala nesrozumitelná, nejasná a které případně neporozuměl. Krajský soud se tedy nedomnívá, že by uvedený postup správních orgánů měl za následek porušení ustanovení o řízení takovým způsobem, který by mohl ovlivnit zákonnost vydaných rozhodnutí, ani nesouhlasí s tím, že by v odůvodnění vydaných správních rozhodnutí byl toliko „komentován“ (popisován) průběh správního řízení, aniž by v nich byly obsaženy povinné náležitosti odůvodnění rozhodnutí stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu.

Dle krajského soudu je možno z obsahu vydaných správních rozhodnutí bez pochybností dovodit, k jakému právnímu názoru a k jakým závěrům ohledně žalobcem předložených listin správní orgány dospěly a také jaký důsledek v podobě shledání důvodu pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgány dovodily. Žalovaný i prvostupňový správní orgán vznesly konkrétně formulované výhrady k dosud žalobcem předloženým listinám, kdy např. žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí poukázal na obsah spisové dokumentace, z níž vyplynulo, že dle potvrzení o přechodném

pobytu na území České republiky byl žalobce hlášen přechodně na adresu ..., kde spolu s přechodným pobytem uváděl i místo svého podnikání. Žalovaný dospěl k závěru, že o obvyklém zdržování se žalobce na této adrese lze důvodně pochybovat, kdy šetřením Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, na místě samém nebyl dne 20. 8. 2013 na místě zastižen ani jeden z cizinců evidovaných na třístránkovém seznamu osob (76 cizinců) umístěném na schránce předmětné adresy, mezi nimiž byl zapsán i žalobce. V kanceláři byl zastižen S. H.-D. W., nájemce části domu, kde provozuje údajné ubytování osob dle tohoto seznamu, v přízemí budovy se nachází provozovna pekárny a prodejna nábytku (...). Rovněž prvostupňový správní orgán v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že žalobce nereagoval na výzvu správního orgánu doložit ve stanovené lhůtě (ani později) důkazní prostředky, které by doplnily, případně vyvrátily pochybnosti správního orgánu ohledně prokázání obvyklého bydliště žalobce na území České republiky. Dle závěru správního orgánu tak žalobce jako žadatel o udělení řidičského oprávnění nesplnil jednu ze základních podmínek, a to podmínku obvyklého bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, neboť na základě provedené pobytové kontroly nebyl žalobce na adrese hlášeného přechodného bydliště zastižen, a jeho jediným pojátkem s touto adresou bylo zjištění, že žalobce je zapsán na seznamu cizinců, nacházejícího se na schránce v místě uvedené adresy přechodného pobytu, tj. ... Správní orgán tak měl za to, že žalobce se fyzicky na této adrese nezdržuje a zaevidování bylo pouze účelové. Na uvedené adrese, označené jako místo podnikání, pak pobytová kontrola nezjistila ani provozování živnosti žalobce.

Dle názoru krajského soudu tak správní orgány dostaly požadavku, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a podle jaké právní normy rozhodl. Krajský soud se přitom neztotožnil s názorem žalobce, že by v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů nebyly obsaženy povinné náležitosti rozhodnutí stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu a že by vydaná správní rozhodnutí byla ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zatížena vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění. Správní orgány se tedy dle krajského soudu nedopustily pochybení, které by ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod vedlo k porušení práva žalobce na spravedlivý proces.

V. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává 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 řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Plzni dne 27. února 2015

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová