



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: R.H.B., 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 **30. 5. 2014, čj. 1326/DS/14-3**,

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

I. Předmět řízení

Rozhodnutím ze dne 25. 3. 2014, čj. 25656/OD/13-8/Rsz., Magistrát města Karlovy Vary zamítl žádost žalobce o udělení řidičského oprávnění skupiny B, jelikož žadatel neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR v souladu s § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal. Rozhodnutím ze dne 30. 5. 2014, čj. 1326/DS/14-3, Krajský úřad Karlovarského kraje odvolání žalobce zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary potvrdil.

Řidičská oprávnění a řidičské průkazy upravuje zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve

znění pozdějších předpisů [dále též jen „zákon č. 361/2000 Sb.“ nebo „zákon o silničním provozu“].

Ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu lze řidičské oprávnění udělit pouze osobě, která [mimo jiné] má na území České republiky obvyklé bydliště.

Mezi účastníky řízení je spor zejména o to, zda v daném případě bylo prokázáno splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu zákona o silničním provozu.

II. Žaloba

Sub (6) žaloby žalobce konstatoval, že při podání žádosti k prokázání obvyklého bydliště předložil: (i) potvrzení o přechodném pobytu a potvrzení o podání žádosti, kterými doložil, že nejpozději od 24. 1. 2011 pobývá na území České republiky, (ii) výpis z živnostenského rejstříku dokládající jeho profesní vazby s tím, že na území ČR podniká od 29. 5. 2013, a (iii) čestné prohlášení ve smyslu § 92 odst. 4 písm. e) zákona o silničním provozu. Splnil tak podmínky pro prokázání obvyklého bydliště stanovené alternativně v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu doložením osobních a profesních vazeb. Nesouhlasí tedy s tím, že na výzvy správního orgánu nereagoval a nic nedoložil.

Sub (7) až (9) žaloby se namítá, že správní orgány zcela pomíjejí, 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, jeho důkazní povinnost je pak omezena jen na to, co mu zákon ukládá, a v tomto ohledu žalobce předepsané náležitosti a důkazní povinnosti beze zbytku splnil. Jestliže správní orgán vyzve žadatele 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. Je nutno rovněž poznamenat, že vyzvat je možné jen k tomu, co zákon správnímu orgánu umožňuje a předepisuje. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. 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 ust. § 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. Vydanou obecnou výzvou k prokázání obvyklého bydliště bez dostatečné konkretizace skutečností, které vyplynuly z provedení důkazních prostředků a které brání vyhovění žádosti, správní orgán I. stupně zatížil řízení vadou, která má zásadní vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nastíněný procesní postup totiž svědčí o překročení pravomoci správního orgánu I. stupně, neboť správní orgán vyzývá k tomu, co mu zákon neumožňuje. Dále je nutno namítat, že správní orgán I. stupně neuvedl, co je pro něho akceptovatelné ve vztahu k prokázání obvyklého bydliště, když jediným měřítkem je zákon a dostupná judikatura soudů ČR a Soudního dvora EU.

Sub (10) až (12) žaloby žalobce zdůrazňuje, že postupem, kdy se správní orgán I. stupně a žalovaný nevypořádají s námitkami žalobce dostatečným způsobem a/nebo vůbec, jako v tomto případě, dochází k porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 LZPS. Žalobce je toho názoru, že v obecné rovině je odůvodnění rozhodnutí každého správního orgánu stále důležitější, poněvadž výrok a odůvodnění je nutné chápat jako celek. Povinné náležitosti odůvodnění rozhodnutí jsou stanoveny v § 68 odst. 3 správního řádu. Za zdůraznění stojí především povinnost vyjádřit v odůvodnění úvahy oprávněné úřední osoby ohledně hodnocení jednotlivých důkazů, jednotlivě a v souvislostech, které ve svém souhrnu vedly k výroku rozhodnutí v dané věci. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí žalovaného, kteří v odůvodnění rozhodnutí pouze „komentují“ (popisují) průběh správního řízení, aniž odůvodnění obsahuje povinné náležitosti odůvodnění rozhodnutí, je naprosto nedostačující. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je pro své nedostačující odůvodnění nepřezkoumatelné a mělo by být již z tohoto důvodu zrušeno.

Sub (13) až (15) žaloby žalobce poukazuje na § 87a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., 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 samosprávních 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.

Sub (16) až (20) žaloby se namítá, že z § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu je zřejmé, 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. Z rozhodnutí žalovaného není vůbec patrné, z jakých důkazů vychází a k jakým skutkovým závěrům žalovaný dospěl na základě provedení těchto důkazů, resp. jak se vypořádal s námitkami odvolatele zejména ve vztahu k § 2 písm. hh) bod 2 zákona o silničním provozu. Se žalovaným je možné se ztotožnit 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 není vůbec zřejmé, zda vůbec a jakým způsobem žalovaný prověřoval obvyklé bydliště žalobce v České republice, pomineme-li procesní vady řízení uvedené výše. Samotné konstatování, že na uvedené adrese nebyl žalobce zastiženo, jak je známo z úřední činnosti správního orgánu, je nedostačující. Žalobce je proto přesvědčen, že žalovaný nejenom že nesprávně zjistil skutkový stav, k jehož zjištění dospěl na základě procesně vadného postupu, ale současně rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném právním posouzení.

Sub (21) až (24) žaloby žalobce opakuje, že předložil potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky a výpis ze živnostenského rejstříku ve vztahu k podnikání na území

ČR; splnil tak podmínky pro prokázání obvyklého bydliště stanovené alternativně v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu doložením osobních a profesních vazeb ve vztahu k § 2 písm. hh) bod 2. zákona o silničním provozu. Žalobce doložil všechny podklady k prokázání obvyklého bydliště. Jako účelové a nepravdivé hodnotí to naznačení žalovaného, že si přechodný pobyt zřídil jen pro účely získání řidičského oprávnění a že přechodný pobyt na území ČR nemá. Stejně lze hodnotit výklad ohledně nedostatečného prokázání obvyklého bydliště. Žalobce je toho názoru, že žalovaný se snaží argumentovat přenesením důkazního břemene na žalobce stran prokázání obvyklého bydliště, *de iure* tak aplikuje ust. § 3 správního řádu. V případě takových pochybností je naopak na správním orgánu, aby takovou důvodnou pochybnost prokázal. Žalobce doložením dalších podkladů tuto pochybnost vyvrátil, vycházejí z dikce ust. § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu. I ve smyslu ustálené judikatury ve věcech trestních (viz např. usnesení MS v Praze čj. 5 To 324/2012) platí, že důvodné pochybnosti musí být reálné a praktické, pro něž existují pádné a rozumně přijatelné důvody, nepostačují pochybnosti nepodložené, efemérní či hypotetické, pochybnosti nesouladné s evidencí soudcovské i lidské zkušenosti a praktického rozumu. Tyto závěry lze aplikovat i na správní řízení. Nutno rovněž poukázat na to, že ust. § 3 vždy musí být vykládáno a používáno ve vztahu k ust. § 2 odst. 1 správního řádu s tím, že na prvním místě je nutno uvést zásadu zákonnosti. Tato zásada předepisuje povinnost správních orgánů chovat se, jednat a postupovat v souladu s právními předpisy, s právním řádem. Tato zásada klade důraz na to, aby v činnosti správních orgánů bylo důsledně postupováno podle správního řádu, včetně důsledného respektování příslušné speciální procesní úpravy. Zatímco pro správní orgány, které ve věci rozhodují či jinak konají, platí, že mohou jen to, k čemu je zákony výslovně opravňují (k tomu srov. rozsudek MS v Praze ze dne 26. 1. 2007, čj. 8 Ca 224/2005-31), u dotčených osob naopak platí, že mají dovoleno vše, co nemají zákonem zakázáno. Jestliže tedy správní orgán na úkor ust. § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu vyžaduje další podklady k prokázání obvyklého bydliště, ačkoliv speciální zákon jasně stanovuje prokázání obvyklého bydliště těmito podklady, jedná se zřetelně o zneužití pravomoci pro porušení zásady legality, popř. zneužití hranice správního uvážení.

Sub (25) až (28) žaloby žalobce shrnuje, že považuje za nezpochybnitelné, že prokázal existenci obvyklého bydliště na území ČR, a to kromě dokladů o zajištění ubytování a hlášení přechodného pobytu v Karlových Varech existencí živnostenského podnikání a registrací DIČ, tj. dalšími listinami kromě evidence pobytu, jak i káže rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2012, čj. 57A 5/2011-55, a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 47/2013-68, který mimo jiné připouští, že žadatel, pokud to i tvrdí, což tvrdí a dokazuje žalobce v právé sledované věci, je oprávněn pobývat na území dvou států Evropské unie, což je i v souladu s právem volného pohybu osob. Na území těchto dvou států se tedy volně žalobce pohybuje a nemůže mu v tom být bráněno nebo tato skutečnost vykládána k tíži žalobce. Věc tak spočívá na chybném právním posouzení a nesprávném skutkovém zjištění. Je nutno poukázat na to, že Nejvyšší správní soud judikoval v rozhodnutí čj. 1 As 24/2011-79, že rozhodující pro vydání rozhodnutí je stav v době vydání rozhodnutí, což koresponduje i s dikcí ust. 36 odst. 1 správního řádu. Taktéž jsou irelevantní a nepřiléhavé rozsudky ESD ve věci C-329/06 a C-343/06, na které odkazuje správní orgán II. stupně, neboť tyto rozsudky se týkají uznání řidičských oprávnění jednoho členského státu v jiném členském státu Unie. Tyto rozsudky jsou pro věc nevýznamné. Na věc je naopak nutno aplikovat aktuální a přílehlavou judikaturu ESD, a to např. rozsudek ve věci Akyüz, C-467/10,

který zakotvuje povinnost příslušného členského státu po prokázání obvyklého bydliště udělit řidičské oprávnění; nelze argumentovat tím, že na území Německa by musel žadatel projít lékařsko-psychologickým vyšetřením a že obchází příslušné právní normy: „*Je třeba zdůraznit, že skutečnost, že držitel řidičského průkazu pobýval v daném členském státě s cílem využít méně přísné právní úpravy podmínek vydávání řidičských průkazů, je inherentní výkonu práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které je přiznáno občanům Unie čl. 2 odst. 1 SFEU a uznané směrnicemi 91/439 a 2006/126 a sama o sobě neumožňuje prokázat nedodržení podmínky obvyklého bydliště, jak je stanovena v čl. 7 odst. 1 písm. b) a čl. 7 odst. 1 písm. e) uvedených směrnic, která odůvodňují odmítnutí členského státu uznat řidičský průkaz vydaný v jiném státě.*“. Podobně je nutno odkázat na rozsudek ESD ve věci C-419/10 Wolfgang Hoffmann vs. Freistaat Bayern a jiné rozsudky ESD, které stanovují povinnost členského státu uznat řidičské oprávnění z jiného státu, pakliže je obvyklé bydliště prokázáno. V této situaci jde právě o otázku prokázání obvyklého bydliště. Český zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu o silničním provozu zřetelně uvádí, že obvyklé bydliště je možné velice jednoduše prokázat, k tomu i zákonodárce zvolil patřičnou dikci, kterou se řídil i žalobce.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

K obsahu žaloby se Krajský úřad Karlovarského kraje vyjádřil tak, že při svém rozhodování vycházel z okolností daného případu, kdy měl žalobce možnost nezpochybnitelně prokázat obvyklé zdržování se na území ČR množstvím jím navržených důkazů, což (byť k tomu byl vyzván) neudělal. Žalobci se nepodařilo prokázat jím tvrzenou skutečnost o obvyklém zdržování se na území ČR. 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 a plnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR postačuje předložení vydaného potvrzení o formálním povolení k přechodnému pobytu na území ČR a výpis ze živnostenského rejstříku s místem podnikání na stejné adrese přechodného pobytu bez dalšího, při vědomí skutečností nabytých úřední činností o tzv. turistice za řidičskými průkazy, za liché. Namísto zákonem dané součinnosti a povinnosti označit důkazy na podporu svého tvrzení vede žalobce spor se správními orgány o výklad příslušných paragrafů zákona o silničním provozu a správního řádu a domáhá se vydání řidičského průkazu České republiky bez prokazatelného splnění podmínky mít obvyklé bydliště na území ČR a ignoruje její plnění. Skutečnost, kdy žalobce setrvává na nesprávném výkladu splněné podmínky obvyklého bydliště „pro udělení řidičského oprávnění vydáním řidičského průkazu ČR“, když výzvu správního orgánu prvního stupně rozporoval, na povinnou spolupráci ve smyslu označení důkazních prostředků na podporu svého tvrzení o obvyklém bydlišti na území ČR nereagoval a takové důkazní prostředky, které by obvyklé bydliště na území ČR ve svém souhrnu dokazovaly a které by splnění zákonem stanovené podmínky obvyklého bydliště na území ČR nezvratně prokazovaly, nenavrhl. Důvodnou pochybnost o splněné podmínce obvyklého bydliště na území ČR se mu vyvrátit nepodařilo. A jak je patrné ze spisu, navrhnout nehodlal, trvalý pobyt na území ČR nemá, nedal tak správnímu orgánu prvního stupně jinou možnost, než žádost zamítnout.

Výzva správního orgánu prvního stupně k doplnění podané žádosti včetně odstranění nedostatků ve smyslu prokázání osobních vazeb k deklarovanému přechodnému pobytu na

území ČR, byla dostatečná, jasná a přesná. K žádnému doplnění podání nedošlo, ostatně ani snaha o odstranění vad podání nebyla ze strany odvolatele, jak je zjevné ze spisu, zaznamenána. Žalobce výzvu rozporoval, resp. vedl spor se správním orgánem prvního stupně o zákonnosti jeho postupu. Účinnou spolupráci se správním orgánem nevyvíjel, spíše naopak. Žalovaný je přesvědčen, že tvrzení žalobce o chybném právním posouzení a nesprávném skutkovém zjištění jsou, v porovnání s postojem žalobce ke spolupráci se správním orgánem prvního stupně ve smyslu jeho povinnosti prokázat obvyklé zdržování se na adrese evidovaného přechodného pobytu na území ČR, nesmyslné a účelové. Jeho negativní až odmítavý postoj k účinné spolupráci lze vyčíst ze spisu. Je zřejmé, že žádost ve smyslu výzvy správního orgánu prvního stupně doplněna nebyla (resp. nebyla doplněna tak, aby vyvrátila důvodné pochybnosti správního orgánu). Prokázání osobních vazeb k území ČR a adrese přechodného pobytu na území ČR coby obvyklému bydlišti tak, jak požaduje ust. § 82 odst. 1 písm. d) ve smyslu definovaném ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, nebylo realizováno. Ke skutečnosti bránící žádosti vyhovět žalovaný uvádí: Kromě „zákona o silničním provozu“ vychází 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. Z povahy věci totiž 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 vydáním řidičského průkazu ČR. Argumentace žalobce, postavená na myšlence o splnění podmínce obvyklého bydliště na území ČR předložením potvrzení o povolení k přechodnému pobytu, čestným prohlášením a předložením výpisu ze živnostenského rejstříku s přidělením daňového identifikačního čísla na území ČR bez dalšího, je vyvrácena rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 7. 2014, sp. zn. 57A 74/2013, ze dne 15. 7. 2014, sp. zn. 57A 6/2014, a ze dne 31. 7. 2014, sp. zn. 57A 96/2013. A protože podkladem pro rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků řízení, které mohou účastníci řízení podávat v průběhu celého řízení až do vydání rozhodnutí (viz § 50 odst. 1 správního řádu), když k vyvrácení důvodných pochybností o splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR a doplnění žádosti nedošlo, žalovaný jen konstatuje, že písemnosti, které žalobce doplnil, 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 povoleném přechodném pobytu na území ČR obvykle a skutečně zdržuje. Podkladem pro rozhodnutí byly rovněž skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, tedy informace a údaje, které správní orgán získal a při výkonu své působnosti měl k dispozici. Žalovaný vycházel z jemu známé skutečnosti z úřední činnosti o takzvané 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, posoudil okolnosti podané žádosti za jeden z mnoha bezpočtu případů podaných žádostí v rámci takzvané turistiky za řidičskými průkazy. 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 trvalý pobyt), resp. žalobce nedoplnil či nenavrl jiný důkazní prostředek nebo takové prostředky, které by ve svém souhrnu skutečnost o jím tvrzeném obvyklém bydlišti na území ČR prokazovaly. Tento fakt posoudil žalovaný jako existenci skutečnosti *povahy skutkové*, která neumožňuje žádosti vyhovět, tzn., žalobce na výzvu správního orgánu reagoval negativně a důvodné pochybnosti o splnění podmínce mít obvyklé

bydliště na území ČR nevyvrátil, ani je vyvrátit nehodlal a je nadále přesvědčen o dostatečnosti jím předložených listinných podkladů pro udělení řidičského oprávnění vydáním řidičského průkazu ČR.

Žalovaný je přesvědčen, že oponentura žalobce ve smyslu dostatečnosti jím předložených „dokladů a potvrzení“ ve srovnání se skutečným splněním všech podmínek (tedy také podmínky mít obvyklé bydliště na území ČR) a s vydáním řidičského průkazu ČR, je z pohledu garance údajů uvedených v řidičském průkazu ČR účelová, tendenční 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 ... 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 navrženy či předloženy nebyly.

IV. Vlastní argumentace soudu

IV.1 Výzva k odstranění vad žádosti

Dne 16. 1. 2014 pod čj. 25656/OD/13-2/Rsz Magistrát města Karlovy Vary vyzval žalobce k doplnění žádosti o vydání nového řidičského průkazu s udělením ŘO skupiny B mj. v souladu s § 92 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu o doložení osobních vazeb na místo pobytu na území ČR (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 oborech).

V odůvodnění této výzvy se mj. uvádí, že protože podání ve výše uvedené věci neposkytuje dle správního orgánu dostatečný podklad k udělení ŘO a následnému vydání ŘP, vyzval zdejší správní orgán žadatele v přiměřené lhůtě k doložení podkladů nezbytných pro podání žádosti.

Na rozdíl od žalobce má soud za to, že z uvedené výzvy je dostatečně zřejmé, ohledně jakých skutečností a z jakého důvodu má žadatel předejít správnímu orgánu tvrzení a předložit či alespoň označit vhodné důkazní prostředky. Ze správních spisů pak lze dovodit, že žalobcovo nevyhovění citované části výzvy padá na vrub ne její nenáležitě dikci či formě, nýbrž jeho pevnému přesvědčení, že doklady, které již předložil, plně dostačují ke kladnému vyřízení předmětné žádosti (viz zejména odvolání žalobce proti výzvě správního orgánu prvního stupně ze dne 16. 1. 2014, čj. 25656/OD/13-2/Rsz).

Současně soud konstatuje, že z žaloby (ani okolností případu) není zřejmé, co *konkrétně* má žalobce na mysli, tvrdí-li – ať už ve vztahu k svrchu citované nebo jiné části výzvy –, že správní orgán I. stupně překročil svou pravomoc, neboť žalobce vyzýval k tomu, co mu zákon neumožňuje.

K další části žalobcovy námitky soud uvádí, že podle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Jelikož žalobce byl již v řízení před správním orgánem I. stupně zastoupen advokátem, který se problematikou řídicích průkazů cizinců opakovaně zabývá a je obeznámen s tím, co může být podkladem pro vydání rozhodnutí (zejména § 50 odst. 1 správního řádu) a že účastník řízení má povinnost tvrdit a na podporu svých tvrzení označit důkazy (§ 52 věta první správního řádu), nelze podle názoru soudu v tom, že správní orgán I. stupně *výslovně* neuvedl, co je pro něho akceptovatelné ve vztahu k prokázání obvyklého bydliště, spatřovat žádné pochybení, natož takové porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

IV.2 Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů

Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž se odvolání zamítá a odvoláním napadené rozhodnutí potvrzuje, tvoří podle ustálené judikatury správních soudů jeden celek.

V daném případě má soud za to, že ze zmíněného celku jsou seznatelné důvody výroků rozhodnutí, podklady pro jejich vydání, úvahy, kterými se správní orgány řídily při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, i informace o tom, jak se odvolací správní orgán vypořádal s důvody uvedenými v odvolání žalobce. Z uvedeného celku je naprosto zřejmé, z jakého důvodu bylo řízení o žádosti žalobce zastaveno. Správní orgány se vyjádřily k tomu, jakými úvahami se řídily při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí, tj. jak nahlížely na jejich důvěryhodnost a zejména kompletnost (jakým způsobem byly zhodnoceny, jaký jim byl přikládán význam a proč). Jsou zde uvedeny konkrétní důvody, proč byly aplikovány právě dané předpisy a proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí. Odvolací správní orgán podrobně zdůvodnil, proč neakceptoval námitky uvedené v podaném odvolání. Rozhodnutí byla odůvodněna jasně, určitě a srozumitelně. Odůvodnění rozhodnutí tak splňují také nároky na jejich přesvědčivost.

Podle názoru soudu tak správní orgány dostály smyslu požadavků tohoto dnes již klasického judikátu: „*Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti přdestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a - v případě rozhodování o relativně neurčité sankci - jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši.*“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23, publikovaný pod č. 27 v příloze časopisu Správní právo, rok 1994, ročník 2, částka 2, s. 90/XXVIII až 93/XXXI).

Z těchto důvodů se soud neztotožňuje s názorem žalobce, že v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je pouze „komentován“ (popisován) průběh správního řízení, že však v nich nejsou obsaženy povinné náležitosti odůvodnění rozhodnutí stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů netrpí podle názoru soudu nedostačujícím odůvodněním a není proto důvodu rušit je pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

V dalším se odkazuje přímo na odůvodnění rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 25. 3. 2014, čj. 25656/OD/13-8/Rsz., a rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 30. 5. 2014, čj. 1326/DS/14-3.

IV.3 Potvrzení o přechodném pobytu

Podle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu musí být k žádosti o řidičské oprávnění 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.

Citované zákonné ustanovení by zřejmě izolovaně mohlo být vykládáno i tak, že jako doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele by stačilo např. potvrzení o přechodném pobytu, vezme-li se však v úvahu kontext zákona o silničním provozu a zákona o pobytu cizinců na území České republiky, dojde se bez větších problémů k závěru podstatně odlišnému.

Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu pro účely tohoto zákona obvyklé bydliště na území České republiky je místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba

1. pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb, kterými se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, a popřípadě zároveň i z důvodů podnikání, výkonu jiné samostatně výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky, nebo
2. pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv podniká, vykonává jinou samostatně výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě, není-li výkon takovéto činnosti v jiném státě omezen na dobu určitou.

Je tedy nutno zodpovědět otázku, zda potvrzením o přechodném pobytu lze prokázat skutečnosti stanovené v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

Podle § 87a odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky Ministerstvo vnitra vydá občanu Evropské unie na jeho žádost potvrzení o přechodném pobytu na území, pokud občan Evropské unie *a)* hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce a *b)* neohrozil bezpečnost státu nebo závažným způsobem nenarušil veřejný pořádek.

Podle § 87d odst. 1 téhož zákona Ministerstvo vnitra žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území zamítne, jestliže *a)* žadatel se stal neodůvodnitelnou zátěží systému dávek pro osoby se zdravotním postižením nebo systému pomoci v hmotné nouzi

České republiky (§ 106 odst. 3), s výjimkou osob, na které se vztahuje přímo použitelný právní předpis Evropských společenství, b) je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, c) je žadatel evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154) a trvá důvodné nebezpečí, že by mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Vydávání potvrzení o přechodném pobytu na našem území je značně formalizovaný postup, kdy se vyhoví každému občanu Evropské unie, který hodlá v České republice pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce a u něhož nebyly zjištěny negativní podmínky stanovené v § 87a odst. 1 písm. b), resp. v 87d odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Jiné skutečnosti zde Ministerstvo vnitra nezjišťuje a tudíž ani neosvědčuje, ani nepotvrzuje. Z řečeného plyne, že potvrzení o přechodném pobytu sice prokazuje adresu místa hlášeného pobytu cizince na našem území (§ 87n odst. 2 zákona o pobytu cizinců na území České republiky), ale nemůže neprokazovat, že fyzická osoba na určitém místě na území České republiky pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb stanoveného druhu nebo že na určitém místě na území České republiky pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací.

Potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky proto není samo o sobě dostatečným důkazem o tom, že určité místo na našem území je obvyklým bydlištěm cizince na území České republiky ve smyslu zákona o silničním provozu [§ 2 písm. hh)].

V závislosti na uvedeném nelze pak akceptovat ani tu část žalobního bodu, která požaduje vyvracování potvrzených skutečností důkazem opaku.

IV.4 Výpis z živnostenského rejstříku

V žalobě se žalobce dovolává i toho, že při podání žádosti k prokázání obvyklého bydliště předložil výpis z živnostenského rejstříku dokládající jeho profesní vazby s tím, že na území ČR podniká od 29. 5. 2013. Ve správním spisu je skutečně založen výpis z živnostenského rejstříku pro žalobce vydaný Magistrátem města Karlovy Vary dne 30. 5. 2013 pod čj. ZÚ/U6847/2013/Si s datem vzniku oprávnění: 29. 5. 2013.

Žalovaný správní orgán k tomu ve svém rozhodnutí ze dne 30. 5. 2014, čj. 1326/DS/14-3, uvedl, že odvolatel má dle výpisu z živnostenského rejstříku uvedeno místo podnikání na shodné adrese přechodného pobytu na území ČR, nicméně má ve výpisu, v údajích bydliště, uvedenu adresu bydliště na území SRN. Takové indicie představují dle odvolacího správního orgánu více než důvodnou pochybnost o tvrzeném obvyklém bydlišti (o obvyklém zdržování se odvolatele) ve smyslu zákona o silničním provozu na území ČR. Správně tak považoval správní orgán I. stupně předložené důkazní prostředky bez dalšího za prostředky s velmi malou či nízkou důkazní hodnotou.

Ani podle názoru soudu výpis z živnostenského rejstříku sám o sobě není dostatečným důkazem, že osoba tam uvedená na našem území skutečně podniká a jak dlouho tu podniká, podobně jako stavební povolení není bez dalšího dostatečným důkazem toho, že stavebník už staví nebo dokonce povolenou stavbu realizoval. Ve sporných případech k tomu musí

přistoupit další důkazy nebo jiné podklady pro vydání rozhodnutí (např. další listiny či výpovědi svědků).

IV.5 Prokázání obvyklého bydliště

V § 52 správního řádu se praví: Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení [*věta první*]. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci [*věta druhá*].

Soud má za to, že povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení ve smyslu § 52 věty první tohoto zákona zatěžuje účastníka řízení zejména tehdy, žádá-li o přiznání určitého oprávnění. V takových případech má správní orgán povinnost provést důkazy potřebné ke zjištění stavu věci ve smyslu § 52 věty druhé uvedeného zákona především proto, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu).

Uvedená interpretace není podle názoru soudu v rozporu ani s § 3 správního řádu, podle něhož nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Zákonodárce u této základní zásady činnosti správních orgánů použil dikci ne „postupuje správní orgán tak, aby *zjistil* stav věci“, nýbrž „postupuje správní orgán tak, aby *byl zjištěn* stav věci“, z čehož se dá usuzovat na to, že v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 věta druhá tohoto zákona), zatímco v řízeních, v nichž má být na žádost přiznáno oprávnění, je správní orgán sice rovněž povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 věta první uvedeného zákona), ale okolnosti důležité pro ochranu soukromého zájmu žadatele mohou být zjišťovány tak, že žadatel je – neučinil-li tak už v žádosti – správním orgánem vyzván, aby takovéto okolnosti tvrdil a na podporu svých tvrzení označil či předložil příslušné důkazy. Zde je na místě připomenout také ust. § 50 odst. 2 věty třetí správního řádu, podle něhož nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Jednou z podmínek udělení řidičského oprávnění osobě, která nemá na území České republiky trvalý pobyt, je, že prokáže, že na našem území je místo, kde tato osoba buď pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb a popřípadě zároveň i z důvodů výkonu stanovených činností na území České republiky [§ 2 písm. hh) bod 1 zákona o silničním provozu], nebo pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv vykonává stanovenou činnost v jiném státě, není-li výkon takovéto činnosti v jiném státě omezen na dobu určitou [§ 2 písm. hh) bod 2 téhož zákona]. Jelikož osobními vazbami se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, je zřejmé, že jde o skutečnosti, povědomosti o níž disponuje především žadatel o udělení řidičského oprávnění. K pobývání na místě nebo k pobývání a vracení se na toto místo musí nadto docházet po delší dobu, která pro bod 1 činí „alespoň 185 dnů v kalendářním roce“ a pro bod 2 je vymezena znaky „pravidelně“ a „není-li výkon takovéto činnosti v jiném státě omezen na dobu určitou“, a proto k prokázání této

podmínky nemusí postačovat listiny, které lze získat v rozmezí několika dní nebo týdnů a to ještě často prostřednictvím zástupce. Soud tu nemůže akceptovat představu, že předloží-li žadatel jednu či více takovýchto listin, musí mu být řidičské oprávnění uděleno a jestliže tak správní orgán neučiní (z důvodů, které jsou v souladu se zákonem a které v odůvodnění rozhodnutí vyjeví), musí každé tvrzení žadatele dopodrobna vyvracet. Tady žádný přesun břemene tvrzení a důkazního břemene nenastává: žadatel je nadále povinen tvrdit a prokazovat hlavně okolnosti svědčící o jeho osobních vazbách, správní orgán je nadále povinen zjišťovat okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (a pro posouzení daného případu). Nesplní-li žadatel své povinnosti, zpravidla to bude mít za následek nevyhovění jeho žádosti.

Na správní řízení zahajovaná na žádost nelze mechanicky přenášet závěry trestních soudů.

Ústavní principy tu nejsou nijak zpochybňovány: státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), kdežto každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). K otázce vztahu autoritativního orgánu veřejné moci a subjektu, o jehož právech nebo povinnostech se rozhoduje, ovšem by zaujal jednoznačný názor: „*Verejnou mocou je taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkované. Subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu.*“ [usnesení Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky (prvního senátu) ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92].

K prokázání obvyklého bydliště v odůvodnění rozhodnutí ze dne 25. 3. 2014, čj. 25656/OD/13-8/Rsz., Magistrát města Karlovy Vary mj. uvedl, že předložené doklady, které by měly prokázat obvyklé bydliště žadatele na území ČR, tuto skutečnost neprokazují, neboť při pobytoých kontrolách na adrese ..., nejen že zde nebyl nikdo zastížen, ale ani na této adrese není záznam o provozovně, která by zde dle výpisu z živnostenského rejstříku měla být. Skutečnost, že jediným důkazem toho, že se žadatel zdržuje na jím uvedené adrese, je jeho jméno na dlouhém seznamu cizinců umístěném na schránce, nepovažuje správní orgán za prokázání obvyklého bydliště na území ČR.

V žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 30. 5. 2014, čj. 1326/DS/14-3, žalovaný správní orgán k této záležitosti mj. konstatoval, že odvolatel má dle výpisu z živnostenského rejstříku uvedeno místo podnikání na shodné adrese přechodného pobytu na území ČR, nicméně má ve výpisu, v údajích bydliště, uvedenou adresu bydliště na území SRN. Takové indicie představují dle odvolacího správního orgánu více než důvodnou pochybnost o tvrzeném obvyklém bydlišti (o obvyklém zdržování se odvolatele) ve smyslu zákona o silničním provozu na území ČR. Správně tak považoval správní orgán I. stupně předložené důkazní prostředky bez dalšího za prostředky s velmi malou či nízkou důkazní hodnotou. ... Odvolatel žádá na území ČR o udělení řidičského oprávnění vydáním řidičského průkazu ČR, důkazní břemeno je na jeho straně. Prokázat, že se skutečně na území ČR a dané adrese

evidenčně registrovaného přechodného pobytu obvykle zdržuje, je jeho povinností a ne oponovat, že jej k tomu nikdo nemůže nutit. ... Snaha odvolatele polemizovat o výkladu příslušného paragrafu zákona o silničním provozu ve smyslu plnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR pro získání řidičského oprávnění prostým předložením povolení k přechodnému pobytu je zjevná a zastiňuje nebo dokonce odvádí pozornost od podstaty zjišťované skutečnosti. Pokud by postačovalo předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu a smlouva o poskytnutí pronájmu na území, nebyl by v zákoně o silničním provozu věnován takový prostor definici obvyklého bydliště v návaznosti na směrnici EU o řidičských průkazech. V řízení není meritem věci posuzování legislativy, ale dodržování zákonnosti a prokázání nezpochybnitelného splnění podmínek pro případně možné udělení řidičského oprávnění vydáním řidičského průkazu ČR.

K tomu soud uvádí, že sdílí názor správních orgánů, že z povahy věci nelze požadovat po správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění žádosti (k tomu srov. zejména § 52 větu první správního řádu).

Také tu soud může odkázat na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která se jako celek s předloženými listinami vyrovnávají dostatečně jasně, určitě a srozumitelně. Z odůvodnění těchto rozhodnutí jsou pak patrné úvahy, kterými se správní orgány řídily při hodnocení uvedených podkladů pro vydání rozhodnutí, resp. z jakých – pro soud akceptovatelných – důvodů je neměly bez dalšího za průkazné.

Stanovisko, ke kterému došel zdejší soud, zaujal také Krajský soud v Ústí nad Labem: *„Termín „přechodný pobyt“ obsažený v § 82 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (ve znění účinném k 6. 9. 2010) je nutno interpretovat v souladu s legislativní zkratkou v § 2 písm. hh) téhož zákona, která jej pro účely citovaného zákona rozšiřuje o další kvalitu spočívající v délce trvání přechodného pobytu na území České republiky. Jako osoby, které mají na území České republiky přechodný pobyt, je tedy nutno pro účely tohoto zákona chápat ty osoby, které mají na území České republiky přechodný pobyt, který trvá alespoň 185 dnů, nebo osoby, které se na území České republiky připravují na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců.“* (rozsudek ze dne 13. 3. 2013, čj. 15 A 132/2010-81, k dispozici na www.nssoud.cz).

Uvedené názory krajských soudů byly – byť ve vztahu k předchozí právní úpravě – aprobovány i Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 13. 11. 2013, čj. 6 As 47/2013-68 (k dispozici na www.nssoud.cz):

„[12] ... Pro splnění podmínky vymezené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu 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. ...

[14] 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. ... Dále krajský soud uvažoval takto: „Samotné

potvrzení o přechodném pobytu nedokládá délku trvání přechodného pobytu cizince na území České republiky, neboť k podání žádosti postačuje odhodlání občana EU zdržovat se na území České republiky déle než 3 měsíce, které následně nemusí být naplněno. K vydání potvrzení není ani nutné trvání přechodného pobytu na území České republiky po určitou dobu.“ Také tyto úvahy považuje Nejvyšší správní soud za zcela správné a přiléhavé, přičemž kasační stížnost nepřináší žádné argumenty, které by byly způsobitelné argumentací krajského soudu otřást.

[17] Na popsaných závěrech nemůže nic změnit ani novelizace zákona o silničním provozu provedená zákonem č. 297/2011 Sb. ...“.

Spolu s tím se rovněž odkazuje na výstižnou argumentaci, kterou ve srovnatelné věci použil senát 57A zdejšího soudu (viz rozsudek ze dne 31. 7. 2014, čj. 57A 96/2013-41) a s níž se senát 30A Krajského soudu v Plzni, který projednává a rozhoduje věc sp. zn. 30A 45/2014, plně ztotožňuje:

„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 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“.

Povinnost prokázat tvrzené skutečnosti pak vyplývá z ustanovení § 52 věty 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.

(...)

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“.

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 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 ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

(...)

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.

Správní orgány tak dospěly ke správnému závěru, když neshledaly námitku žalobce o tom, že „*i pouze jedna z listin uvedených v § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu je pro doložení vazeb a splnění podmínek zákona naprosto dostačující*“, za důvodnou.

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.“.

Z důvodů uvedených výše se soud neztotožňuje s přesvědčením žalobce, že prokázal existenci obvyklého bydliště na území ČR. Senát 30A zdejšího soudu se rovněž nedomnívá, že to, co je obsaženo v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2012, čj. 57A 5/2011-55, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, čj. 6 As 47/2013-68, hovoří ve prospěch žalobcovy argumentace. Zdejší soud nezaznamenal, že by žalobci bylo bráněno pobývat na území dvou států Evropské unie nebo že by tato skutečnost byla vykládána k jeho tíži. Z žalobcova podání nelze posoudit, proč rozsudky ESD ve věci C-329/06 a C-343/06, které se týkají uznání řidičských oprávnění jednoho členského státu v jiném členském státu Unie, mají být irelevantní a nepřiléhavé, kdežto na rozsudek ESD ve věci C-419/10 Wolfgang Hoffmann vs. Freistaat Bayern a jiné rozsudky ESD, které stanovují povinnost členského státu uznat řidičské oprávnění z jiného státu, je nutno odkázat. Obecně lze říci, že i rozhodnutí, která danou věc přímo neřeší, mohou někdy být pro vyřešení určité otázky inspirativní. Na rozdíl od žalobce ovšem zdejší soud nepokládá pro přezkoumávanou věc za příslušný rozsudek ESD ve věci Akyüz, C-467/10, neboť žalobcova

žádost o udělení řidičského oprávnění nebyla českými orgány zamítnuta proto, že na území Německa by žadatel musel projít lékařsko-psychologickým vyšetřením.

IV.6 Důvodová zpráva

V této věci sporná ustanovení zákona o silničním provozu byla změněna či doplněna novelou tohoto zákona provedenou s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 297/2011 Sb.

Důvodem předložení návrhu této novely bylo naplnění povinnosti České republiky provést řádnou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (přepřevzaté znění) do svého práva a naplnit tak požadavky plynoucí z členství v Evropské unii.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu uvedené novely se, jak je obvyklé, skládá z obecné části a ze zvláštní části [viz Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010 – 2013, sněmovní tisk 300/0, část č. 1/2].

Do obecné části náleží mj. část A) Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad – malá RIA a část D) Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie.

V části A) se *sub 2.1* konstatuje: „*Ve vztahu k podmínkám vydávání a platnosti řidičských průkazů vycházejí obě směrnice [= 91/439/EHS a 2006/126/ES] na straně jedné ze stejného základního modelu, a to obsahově i formálně, tj. řidičský průkaz lze vydat pouze tomu, kdo dosáhl minimálního věku, je odborně i zdravotně způsobilý a má na území státu obvyklé bydliště ... Vymezení obvyklého bydliště je v obou směrnicích stejné, přičemž jde o kombinaci vazeb kurcímu místu (osobních, pracovních) a minimální délky pobytu (standardně déle než půl roku).*“ [2. Zhodnocení platné právní úpravy, 2.1. Unijní právní úprava].

Sub 2.2 se v části A) uvádí: „*Ve vztahu k podmínkám udělování řidičského oprávnění a jeho platnosti opět zákon č. 361/2000 Sb. nevyžaduje s ohledem na směrnici koncepční změnu. S ohledem na dosavadní poznatky s udělováním řidičského oprávnění občanům jiných států EU (zejm. Německa) ovšem dochází v předloženém návrhu ke změně vymezení obvyklého bydliště, a to jak systematicky, tak hlavně materiálně. Je opuštěna stávající koncepce pouze formálního vymezení obvyklého bydliště (délkou pobytu) a nová definice se zakládá na materiálně – formálním vymezení (vazby – pobyt) podle směrnice. Tento krok by měl umožnit lepší kontrolu ze strany obecních úřadů a omezit účelové žádosti o řidičská oprávnění. Návrh obsahuje rovněž změny v úpravě žádosti a postupu úřadu při udělování řidičského oprávnění, opět zejména ve snaze zabránit podvodům při udělování řidičského oprávnění a usnadnit a umožnit nezbytnou komunikaci s úřady v jiných členských státech.*“ [2. Zhodnocení platné právní úpravy, 2.2. Vnitrostátní právní úprava].

V části A) se *sub 4.2* praví: „*Náklady a přínosy pro jednotlivé dotčené subjekty: ... Obecní úřady obcí s rozšířenou působností – navrhovaná úprava přináší nové vymezení některých podmínek pro udělení řidičského oprávnění (obvyklé bydliště – viz výše) ... Tyto kroky mají za cíl zejména umožnit obecnímu úřadu efektivněji prověřit, zda žadatel –*

příslušník jiného státu nežádá o udělení řidičského oprávnění pouze formálně, aby se vyhnul zákazu nebo zvýšeným nárokům, které na něj klade jeho domovský stát. Takovýto postup je v rozporu s unijním právem a s ohledem na některé nejasnosti a mezery stávající právní úpravy vzniká tento problém zejm. se sousedními státy.“ [4. Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant, 4.2. Varianta 1].

V části D) je uvedeno: „Navrhovaná právní úprava je zaměřena na úplnou transpozici směrnice 2006/126/ES a jako taková je v souladu s právem Evropské unie a zohledňuje i relevantní judikaturu Soudního dvora EU, zejména v oblasti vymezení obvyklého bydliště a uznávání odejmutí řidičských průkazů.“.

Ve zvláštní části je k čl. I / bodu 2 návrhu [jde o § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu] uvedeno: „Navrhuje se vymezení pojmu „obvyklé bydliště“ v návaznosti na změnu přístupu k vymezení. Oproti dřívějším pouze formálním znakům se doplňují i materiální znaky v podobě specifikovaného užšího vztahu k místu. ... Změna přístupu k vymezení tohoto pojmu se pak projeví zejména při prokazování naplnění podmínky obvyklého bydliště osobami bez trvalého pobytu v České republice. V ustanovení se příkladmo uvádí některé z možných forem „osobních a profesních“ vazeb, jak je předpokládá směrnice, v praxi je pravděpodobně nebude problematické prokázat. Oproti současné úpravě se obecním úřadům obcí s rozšířenou působností dává nejen povinnost, ale i možnost zkoumat, zda dotyčný žadatel skutečně pobývá na území České republiky. Po přijetí navrhované úpravy lze očekávat snížení počtu žádostí v rámci tzv. řidičákové turistiky a zmírnění s tím související kritiky z řad zejména sousedních států.“.

K čl. I / bodům 11-15 návrhu [jde mj. o § 82 zákona o silničním provozu] je tu konstatováno: „V navržených změnách (ale i na jiných místech návrhu) je reflektován jeden z cílů směrnice, a to omezení tzv. řidičákové turistiky, tedy obcházení sankcí směřujících k zákazu řízení uložených některým ze členských států EU.“.

K čl. I / bodům 30-38 návrhu [jde o § 92 zákona o silničním provozu] se zde konstatuje: „Nově navrhované znění § 92, tedy úpravy udělení a rozšíření řidičského oprávnění reaguje zejména na nově stanovený okruh osob, které o něj mohou v České republice požádat (osoby s obvyklým bydlištěm nebo studující na území České republiky). ... Do příloh žádosti se doplňují dokumenty prokazující obvyklé bydliště nebo studium na území České republiky (tyto dokumenty jsou demonstrativně vymezeny, popř. může žadatel označit jiné důkazy, např. výslechy svědků) ...“.

V čl. I / bodech 67 a 76-81 návrhu, týkajících se § 109 zákona o silničním provozu, se nic pro právě řešenou věc relevantního neuvádí.

Na základě této podrobné rekapitulace nemůže soud akceptovat tvrzení žalobce, že český zákonodárce v důvodové zprávě zřetelně uvádí, že obvyklé bydliště je možné velice jednoduše prokázat. V některých případech může být naopak prokazování obvyklého bydliště, při opakovaném zdůrazňování požadavku omezování tzv. řidičákové turistiky, záležitostí poměrně komplikovanou.

V. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání (žalobce podle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s., žalovaný správní orgán podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s.).

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu však žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 28. listopadu 2014

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová