



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **U. R.-K.**, zastoupené JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem, se sídlem Polská 4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. prosince 2013, č. j. 4223/DS/13-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. září 2014, č. j. 30 A 20/2014 - 37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně podala dne 20. února 2013 u Městského úřadu v Sokolově (dále jen „městský úřad“) žádost o udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu. Městský úřad však její žádost zamítl. Původní rozhodnutí městského úřadu o zamítnutí žádosti sice zrušil žalovaný v odvolacím řízení pro nepřezkoumatelnost, avšak městský úřad dospěl ke stejným závěrům i v novém rozhodnutí ze dne 26. září 2013, č. j. OD-4067-3/17419/2013/SM. Městský úřad konstatoval, že se žalobkyni nepodařilo prokázat, že má na území České republiky obvyklé bydliště [§ 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů], a podotkl, že si žalobkyně na území České

republiky zajistila povolení k pobytu účelově kvůli zisku řidičského průkazu. Žalobkyně se rozhodnutí městského úřadu znovu bránila odvoláním, v tomto případě však již neúspěšně, neboť žalovaný odolání zamítl v návěti označeným rozhodnutím.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila správní žalobou podanou ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Krajský soud žalobu shledal nedůvodnou a napadeným rozsudkem ji zamítl. Podle krajského soudu totiž § 109 odst. 8 zákona o silničním provozu stanoví, jaké listiny musí být přiloženy k žádosti o vydání řidičského průkazu, nikoliv listiny, na základě kterých je správní orgán povinen řidičské oprávnění udělit a vydat řidičský průkaz. Zákon nestanoví, že řidičské oprávnění bude uděleno osobě, která předloží některou ze zde zmíněných listin, nýbrž stanoví, že jej lze udělit pouze osobě, která má obvyklé bydliště na území České republiky. Žalobkyni se přitom nepodařilo prokázat, že má obvyklé bydliště v České republice ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Listiny předložené žalobkyní jsou toliko formální. Nájemní smlouva sama o sobě není dostatečným důkazem, že nájemce předmětnou nemovitost skutečně užívá a jak dlouho ji užívá, zvláště když jsou na výpisu z účtu žalobkyně evidovány pouze platby za nájemné, žádné jiné jednorázové ani trvalé platby. Podobně i potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky sice prokazuje adresu místa hlášeného pobytu cizince, ale nemůže prokazovat, zda osoba na území reálně pobývá ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Obdobné platí rovněž pro předložený výpis ze živnostenského rejstříku. Své závěry krajský soud podpořil odkazy na judikaturu správních soudů a žalobu zamítl jako nedůvodnou.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti označenému rozsudku krajského soudu žalobkyně (nyní stěžovatelka) brojila včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně právně posoudil průkaznost dokladů dokazujících její obvyklé bydliště. Krajským soudem provedený výklad předmětných ustanovení zákona o silničním provozu byl zcela matoucí a nelogický. Stěžovatelka uvedla, že jí předložená nájemní smlouva jasně prokazuje trvání nájemní vztahu mezi ní a pronajímatelem již od 28. května 2012. To je umocněno tím, že ve správním řízení byla stěžovatelka zastoupena právě pronajímatelem. Stěžovatelka má proto za to, že tvrzený obvyklý pobyt byl prokázán. Stěžovatelka je přesvědčena, že prokázala splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky, neboť zde pobývá určenou dobu, má tu osobní (nájem nemovitosti) i profesní vazby.

[5] Stěžovatelka dále brojí proti skutečnosti, že správní orgány k vyvrácení jejího tvrzení nevedly dokazování a nesdělily jí, proč právě nájemní smlouva nemůže být akceptována pro dokazování obvyklého bydliště. Pokud měl správní orgán dojem, že do té doby předložené důkazní prostředky předmětnou skutečnost nedokazovaly, měl stěžovatelku vyzvat ke splnění důkazní povinnosti, a to dostatečně určitým způsobem. Správní orgány totiž zcela pominuly, že o splnění důkazní povinnosti je správní orgán povinen žadatele řádně požádat. Jelikož však byla v této věci výzva naprosto obecná, nelze stěžovatelce vytýkat, že nedostála své důkazní povinnosti. Žalobkyně totiž měla legitimní očekávání, že svou důkazní povinnost splnila, protože předložila dokumenty vyjmenované v § 92 odst. 4 písm. d), resp. § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu.

pokračování

V souvislosti s tím stěžovatelka ještě podotkla, že správní řízení je na rozdíl od řízení civilního ovládáno vyšetřovací zásadou a že správní orgán může po účastníkovi řízení vyžadovat předložení podkladů, jen pokud mu takovou povinnost ukládá právní předpis.

[6] Stěžovatelka vytýká krajskému soudu i správním orgánům, že nepochopily rozdíl mezi pojmy trvalé bydliště a obvyklé bydliště. Právní závěr krajského soudu, že trvalé bydliště stěžovatelky na území Německa svědčí o tom, že obvyklé bydliště má stěžovatelka právě v Německu, je zcela neudržitelný. Trvalé bydliště toliko určuje místo, v němž je osoba úředně přihlášena k pobytu, a naopak neurčuje místo reálného pobývání osoby.

[7] Krajským soudem provedený výklad § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu stěžovatelka označuje za nesprávný. Důkazní prostředky prokazující obvyklé bydliště na území České republiky jsou v něm stanovené alternativně, přičemž žadatel má v zásadě na výběr, který prostředek předloží. Jestliže zákon výslovně uvádí, že se obvyklé bydliště prokazuje dokumenty uvedenými v daném ustanovení, nelze než uzavřít, že předložením některého z těchto dokumentů žadatel splnil svou povinnost prokázat existenci obvyklého bydliště na území České republiky. Stěžovatelka souhlasí se závěrem, že žadatel o řidičské oprávnění musí prokázat faktický pobyt. Současně však dodává, že přístup krajského soudu prokázání faktického pobytu *de facto* znemožňuje, neboť soud každý doklad zpochybnil. Při stávajícím přístupu krajského soudu faktický pobyt objektivně prokázat nelze. Krajský soud v rozporu s § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu dovedl, že „*dokladem prokazujícím obvyklé bydliště se neproказuje obvyklé bydliště.*“ Pokud by však zákonodárce zamýšlel, aby dokumenty prokazující obvyklé bydliště neproказovaly obvyklé bydliště, stanovil by v předmětném ustanovení, že skutečnostmi prokazujícími obvyklé bydliště je faktické zdržování se na dané adrese, faktické užívání nemovitosti, faktické podnikání atp. Krajský soud judikoval v přímém rozporu se zněním § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, který jasně uvádí, že osobními vazbami se rozumí vlastnictví nebo nájem nemovitosti. Stěžovatelka dále poukázala na rozsudek ze dne 13. listopadu 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že žadateli o řidičské oprávnění je možné vyhovět, pokud dodá více podkladů nasvědčujících, že má obvyklé bydliště na území České republiky. To stěžovatelka podle svého mínění splnila, jelikož doložila vícero dokumentů prokazujících, že má v České republice obvyklé bydliště.

[8] Interpretace provedená krajským soudem podle stěžovatelky porušuje čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť státní orgány mohou od žadatele požadovat pouze takové doklady a skutečnosti, které požaduje zákon. Současně je daný výklad v rozporu se zněním a smyslem zákona a způsobuje nesrozumitelnost až absurdnost rozhodnutí. Jedná se proto o nepřezkoumatelný rozsudek.

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby podal předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie, zda „*přesná kritéria prokázání obvyklého bydliště mohou či mají být v příslušném právním předpisu členského státu definována tak, aby nebyly pochyby žadatelů o tom, jak takový důkaz podají a zda je ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES konformní postup příslušného správního orgánu, který doklady v podobě potvrzení o pobytu, nájemní smlouvy k nemovitosti nebo potvrzení o živnostenském podnikání neuznává s ohledem na, těmito podklady doloženou, možnost pobytu, nikoliv reálnou a nezpochybnitelnou skutečnost, že obvyklé bydliště žadatel na*

území příslušného členského státu má.“ Stěžovatelka je názoru, že pojmy „obvyklé bydliště“, „osobní vazby“ a „profesní vazby“ by se měly vykládat v rámci Unie jednotně, aby se předešlo svévoli. Tyto pojmy přitom nejsou v rozhodnutích Soudního dvora vyloženy. Nejvyšší správní soud je podle stěžovatelky soudem, který má podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie povinnost předběžnou otázku podat. Nepodání předběžné otázky by zakládalo porušení unijního práva, ale i stěžovatelčina práva na zákonného soudce ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny (nálezn Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, N 6/52 SbNU 57).

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedl, že námitky obsažené v kasační stížnosti jsou totožné s námitkami obsaženými v odvolání i v žalobě, a proto plně odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě. Nejvyššímu správnímu soudu žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Vzhledem k tomu, že vyjádření žalovaného neobsahovalo žádné nové právní argumenty či skutečnosti a pouze odkazovalo na dřívější rozhodnutí ve věci, nebyl důvod, aby je Nejvyšší správní soud zasílal stěžovateli.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti se opírají o § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

III. A) K návrhu na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské Unie

[13] Před tím, než přistoupil k vypořádání jednotlivých kasačních námitek, se Nejvyšší správní soud musel vyjádřit ke stěžovatelčinu podnětu na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské Unie podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Ze třetího odstavce čl. 267 SFEU vyplývá, že vyvstane-li otázka platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Evropské unie při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. Tato povinnost spadá do rámce spolupráce, vytvořené za účelem zajistit správné používání a jednotný výklad unijního práva ve všech členských státech, mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem. Cílem čl. 267 SFEU je především to, aby v rámci Evropské unie bylo zamezeno vzniku rozdílu v judikatuře v otázkách unijního práva. Nejvyšší správní soud je v nyní projednávaném případě soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva.

[14] K výjimkám z povinnosti položit předběžnou otázku se Soudní dvůr vyjádřil ve věci CILFIT: „Čl. 177 třetí pododstavec [dnes čl. 267 třetí pododstavec SFEU] musí být vykládán v tom smyslu, že soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povinen, vyvstane-li před ním otázka týkající se výkladu práva Společenství, splnit svou povinnost předložit věc Soudnímu dvoru, ledaže by shledal, že otázka,

pokračování

která vyvstala, není relevantní nebo že dotčené ustanovení práva Společenství bylo již předmětem výkladu Soudního dvora [acte clair] anebo že jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost [acte éclairé]; existence takové možnosti musí být posouzena v závislosti na zvláštních rysech práva Společenství, zvláštních obtížích vznikajících při jeho výkladu a nebezpečí rozdílné judikatury v rámci Společenství.“ (rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci 283/81, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví, bod 21).

[15] Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES o řidičských průkazech (dále jen „směrnice“) lze řidičské průkazy vydat pouze žadatelům, kteří *„mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují.“* Podle čl. 12 směrnice se obvyklým bydlištěm rozumí *„místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce, z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí. Za obvyklé bydliště osoby, jejíž profesní vazby jsou jinde než osobní vazby a která tedy střídavě pobývá na různých místech ve dvou nebo více členských státech, se však považuje místo jejích osobních vazeb, pokud se tam pravidelně vrací. Tato poslední podmínka se nepožaduje, pokud osoba pobývá v některém členském státě, aby zde vykonávala časově omezený úkol. Navštěvování vysoké školy nebo školy neznamena přesun obvyklého bydliště.“* Definice obsažená v čl. 12 směrnice je totožná s předchozí úpravou čl. 9 směrnice Rady 91/439/ES o řidičských průkazech (viz stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 4. září ve věci C-260/13, Sevdia Aykul proti Land Baden-Württemberg, pozn. č. 8), proto lze pro účely výkladu čl. 12 směrnice využít i judikaturu vtahující se k čl. 9 směrnice Rady 91/439/ES o řidičských průkazech.

[16] Soudní dvůr ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že uznávání řidičských průkazů je v Evropské unii vedeno zásadou vzájemného uznávání řidičských průkazů vydaných v členských státech bez jakýchkoliv formalit, z níž vyplývá, že hostitelský členský stát nemůže ukládat žádnou formalitu předcházející uznání řidičského průkazu vydaného jiným členským státem (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 2003 ve věci C-246/00, Komise proti Nizozemsku, bod 60). S ohledem na to Soudní dvůr zdůraznil významnou roli státu obvyklého bydliště při kontrole podmínek vydání řidičského průkazu: *„Z důvodu bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je třeba stanovit minimální požadavky pro vydávání řidičských průkazů. Mezi těmito minimálními požadavky je v čl. 7 odst. 1 písm. b) této směrnice uvedena podmínka bydliště, podle níž mohou být řidičské průkazy vydány pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu, jenž řidičský průkaz vydal, nebo kteří mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují. Soudní dvůr již rozhodl, že podmínka bydliště přispívá především k boji proti ‚turistice za řidičskými průkazy‘ v situaci, kdy neexistuje úplná harmonizace právních úprav členských států ohledně vydávání řidičských průkazů. Tato podmínka je mimoto nezbytná pro kontrolu dodržení podmínky způsobilosti k řízení. Dále má podmínka bydliště, která určuje členský stát vydání, jakožto předběžná podmínka umožňující ověřit, zda žadatel splňuje ostatní podmínky uložené směrnicí 91/439/EHS, zvláštní význam ve vztahu k ostatním podmínkám uloženým touto směrnicí.“* (rozsudek Soudního dvora ze dne 19. května 2011 ve věci C-184/10, Mathilde Grasser proti Freistaat Bayern, body 26-28). Ověřit podmínky obvyklého bydliště a další podmínky stanovené směrnicí totiž přísluší pouze členskému státu vystavení, jenž má výlučnou pravomoc zajistit, aby řidičské průkazy byly vydávány v

souladu s požadovanými podmínkami. Důležitost zkoumání podmínky obvyklého bydliště pro boj proti „turistice za řidičskými průkazy“ Soudní dvůr zopakoval i v řadě dalších případů (např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2008 ve spojených věcech C-334/06 až C-336/06, Matthias Zerche, Manfred Seuke proti Landkreis Mittweida a Steffen Schubert proti Landkreis Mittlerer Erzgebirgskreis, bod 66).

[17] Z ustálené judikatury Soudního dvora plyne, že členské státy vydávající řidičský průkaz mají povinnost zkoumat faktické splnění podmínek vydání řidičského průkazu stanovených směrnicí. Z citovaných rozhodnutí pak jasně vyplývá, že je třeba zkoumat faktický stav obvyklého bydliště, nikoliv stav pouze formální, s čímž ostatně souhlasí i stěžovatelka (bod 33 její kasační stížnosti). S ohledem na judikaturu Soudního dvora Nejvyšší správní soud uzavírá, že čl. 7 odst. 1 písm. e) představuje ve spojení s čl. 12 směrnice *acte éclairé* ve smyslu rozsudku CILFIT. Z daných ustanovení a navazující judikatury Soudního dvora je zřejmé, že se obvyklým bydlištěm myslí místo reálného zdržování se osoby po dobu a za podmínek stanovených čl. 12 směrnice.

[18] Pokud stěžovatelka požaduje, aby Nejvyšší správní soud podal k Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se dokazování v konkrétní věci, jejímu návrhu nelze vyhovět. Předběžnou otázku lze podat pouze ve věcech výkladu a platnosti aktů unijního práva. Úkolem Soudního dvora v rámci mechanismu řízení o předběžné otázce je ve vazbě na konkrétní případ zodpovídat abstraktní otázky výkladu (a platnosti) práva EU. Soudní dvůr oproti tomu není povolán k přezkoumávání konkrétního postupu správního orgánu a soudu ani k přezkumu dokazování či dostatečnosti stěžovatelkou předložených důkazních prostředků.

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podání předběžné otázky Soudnímu dvoru není na místě. Z ustálené judikatury jasně vyplývá, že pojem obvyklé bydliště ve smyslu čl. 12 směrnice má na mysli reálný, faktický stav, nikoliv stav pouze evidovaný a formální. Rozbor, zda konkrétní důkazy prokazují existenci tohoto faktického stavu či nikoliv, je pak úkolem soudů vnitrostátních, nikoliv Soudního dvora Evropské unie. Ačkoliv je Nejvyšší správní soud soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva ve smyslu třetího pododstavce čl. 267 SFEU, byly naplněny podmínky, za nichž ani takový soud není povinen předběžnou otázku podat. Nejvyšší správní soud se proto nepoložením předběžné otázky nedopustil porušení práva na zákonného soudce čl. 38 odst. 1 Listiny, jak tvrdí stěžovatelka s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08. O porušení práva na zákonného soudce totiž půjde v případě aplikace unijního práva tehdy, kdy český soud (jehož rozhodnutí již nelze napadnout dalšími opravnými prostředky) nepoloží předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie svévolně. Za svévoli se přitom považuje i takové jednání soudu poslední instance aplikujícího normy unijního práva, které zcela opomene položit si otázku, zda by měl soud vznést předběžnou otázku k Soudnímu dvoru, a její nepoložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře Soudní dvůr (bod 22 citovaného nálezu II. ÚS 1009/08). K tomu však v daném případě nedošlo, neboť Nejvyšší správní soud vysvětlil, z jakých důvodů k podání předběžné otázky nepřistoupil (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. března 2014 sp. zn. III. ÚS 3400/12).

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud si je vědom řízení probíhajícího před Soudním dvorem ve věci C-664/13, v němž lotyšský soud položil Soudnímu dvoru otázku, zda čl. 12 směrnice ve spojení s první větou bodu 2 jejího odůvodnění brání právní úpravě členského státu, která stanoví, že jediným prostředkem k prokázání skutečnosti, že určitá osoba má na území tohoto státu (Lotyšska) obvyklé bydliště, je ohlášené bydliště této osoby. „Ohlášeným bydlištěm“ se přitom rozumí povinnost osoby, stanovená vnitrostátními právními předpisy, zaregistrovat se do státní evidence za účelem sdělení, že na ohlášené adrese ji lze pro účely jejích právních vztahů se státní správou a s místní samosprávou zastihnout. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ať už kladná či záporná odpověď na lotyšským soudem položenou předběžnou otázku nemá vliv na rozhodnutí v nyní projednávané věci. Česká vnitrostátní právní úprava totiž umožňuje žadateli o řidičský průkaz prokázat své reálné obvyklé bydliště libovolnými důkazními prostředky, které uzná za vhodné. Ustanovení § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu obsahují pouze demonstrativní výčet v úvahu připadajících důkazů.

III. B) K ostatním námitkám stěžovatelky

[21] Stěžovatelka svou kasační stížnost postavila v první řadě na přesvědčení, že jí předložené důkazy dostatečným způsobem prokazují, že měla obvyklé bydliště na území České, jelikož doložila vícero dokladů prokazujících obvyklé bydliště podle § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu. Krajský soud se podle ní dopustil nesprávného právního posouzení otázky výkladu § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu, aproboval závěr žalovaného, který nemá oporu ve spisech, a svůj rozsudek odůvodnil až absurdním způsobem, což zapříčiňuje jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud námitkám stěžovatelky nepřisvědčil.

[22] Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu lze řidičské oprávnění udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje. Obvyklým bydlištěm na území České republiky je přitom podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu 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 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 kde 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. Ustanovení § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu pak uvádí, že 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.

[23] Ustanovení § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu obsahuje výčet dokumentů, kterými lze prokazovat splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit výkladu stěžovatelky, podle něhož je podmínka obvyklého bydliště na území ČR automaticky splněna, jestliže žadatel předloží některý z těchto dokumentů, případně jejich kombinaci. Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že se pojmem „obvyklé bydliště“ obsaženým v relevantních ustanoveních zákona o silničním provozu rozumí faktický stav, nikoliv pouze formální nahlášený stav (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68, body 14 a 18). O tom ostatně svědčí i výše citovaná judikatura Soudního dvora (viz body 15 a 16 tohoto rozhodnutí). Tímto prizmatem je třeba vnímat i § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu. Zákon v tomto ustanovení demonstrativně vyjmenovává typické důkazní prostředky, jejichž prostřednictvím může žadatel doložit splnění podmínky obvyklého bydliště. Daný výčet představuje určitý komfort pro adresáty právní normy, neboť příkladmo ilustruje, za pomoci jakých dokumentů lze obvyklé bydliště dokázat. Z výčtu typických důkazních prostředků však v žádném případě nelze dovozovat, že předložením některého z nich je podmínka obvyklého bydliště na území ČR automaticky prokázána. Prostřednictvím § 2 písm. hh) totiž *„zákonodárce zřetelně vyjádřil materiální kritérium, tedy požadavek skutečného a nikoli pouze úředně evidovaného pobytu žadatele na území České republiky z důvodů jeho osobních vazeb k členskému státu. Předložení nájemní smlouvy a potvrzení o povolení k přechodnému pobytu proto samo o sobě nedokládá, že zde žadatel skutečně po zákonem požadovanou dobu pobýval; není totiž důležité, kolik důkazních prostředků žadatel předloží, ale důležitý je obsah vztahů jimi založených.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2014, č. j. 4 As 204/2014 - 29, bod 17). V českém právním systému, řízení o vydání řidičského průkazu z toho nevyjímaje, neplatí zákonná teorie průvodní, podle níž zákon určuje sílu jednotlivých důkazních prostředků či stanoví, které důkazní prostředky prokazují tu či onu skutečnost. I v daném případě naopak platí zásada volného hodnocení důkazů, kdy je na správním orgánu, popř. soudu, aby každý důkaz hodnotil jednotlivě a následně společně s ostatními důkazy podle své úvahy. Opačný výklad, tak jak jej zastává stěžovatelka, by vedl k absurdním důsledkům a umožňoval by onu „turistiku za řidičskými průkazy“, před níž varoval Soudní dvůr (viz bod 16 tohoto rozsudku). Ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68, na který stěžovatelka poukázala, nevyplývá, že k prokázání splnění podmínky obvyklého bydliště automaticky postačí předložení vícero dokumentů uvedených v § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu, jak chybně uvedla stěžovatelka.

[24] Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že správní řízení není ovládáno zásadami naprosto shodnými jako řízení civilní. Na druhou stranu i ve správním řízení mají účastníci povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v tomto případě), kdy *„mnohdy dost dobře ani nelze požadovat na správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti.“* (VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 524). Tak tomu bylo i v nyní projednávaném případě, kdy § 109 odst. 8 zákona o silničním provozu výslovně ukládá žadateli povinnost k žádosti o vydání řidičského průkazu přiložit řadu dokumentů včetně dokladů prokazujících obvyklé bydliště žadatele. Této povinnosti ovšem stěžovatelka nedostála, jak je podrobně

pokračování

zdůvodněno výše, ačkoliv ji k tomu městský úřad vyzval – dne 13. března 2013 městský úřad usnesením č. j. OD-4067-3/17419/2013/SM řízení přerušil za účelem prověření skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu a dne 17. května 2013 přípisem stěžovatelku vyzval k „*zaslání podkladů dokazujících osobní vazby žadatele k místu pobytu v České republice.*“ Ačkoliv jistě mohl městský úřad výzvu formulovat pregnantněji, je z ní jasné, jaké skutečnosti měla stěžovatelka prokázat, o čemž ostatně svědčí i její kladná reakce na výzvu, když městskému úřadu zaslala kopii výpisu z účtu dokládající platbu nájemného a kopii dokladu Finančního úřadu v Sokolově o přidělení daňového identifikačního čísla. Stěžovatelce proto nemohlo svědčit žádné legitimní očekávání ohledně splnění důkazních povinností, jak tvrdí. Požadavek na dodání podkladů formulovaný ve výzvě ze 17. května 2013 pak nelze hodnotit jako rozporný s § 6 odst. 2 správního řádu, podle kterého správní orgán podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis, neboť doložení splnění podmínky obvyklého bydliště na území v ČR je podle § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu náležitostí žádosti o vydání řidičského průkazu. Interpretace § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu provedená krajským soudem byla správná a nelze ji označit za absurdní či odporující požadavkům čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 Listiny.

[25] Dále Nejvyšší správní soud přezkoumal úvahy krajského soudu o tom, že se stěžovatelce nepodařilo prokázat splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR, a dospěl k závěru, že obстоjí. Krajský soud aproboval závěr žalovaného, že stěžovatelka neprokázala, že má obvyklé bydliště na území ČR. Krajský soud se jednotlivými důkazními prostředky podrobně zabýval a hodnotil je každý zvlášť i ve vzájemných souvislostech co do schopnosti prokázat faktický pobyt, resp. obvyklé bydliště stěžovatelky na území ČR. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožnil a pro úplnost odkazuje na napadený rozsudek krajského soudu. Pro stručnost Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelkou předložené dokumenty skutečně dokazovaly toliko formální pobyt a neprokazovaly, že by stěžovatelka skutečně fakticky měla na území ČR obvyklé bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Potvrzení o přechodném pobytu na území ČR je formalizovaný dokument, který prokazuje pouze adresu místa hlášeného pobytu cizince na našem území (stěžovatelka ostatně totožnou argumentaci zastává ve vztahu k trvalému bydlišti na území Německa, viz bod 6 odůvodnění tohoto rozsudku). Taktéž předmětná nájemní smlouva, mnohdy vnitřně rozporná (na jednu stranu říká, že výše nájemného není stanoveno a že bude hrazeno formou oprav a investic do nemovitosti, na straně druhé, že nájemné je 1 250 Kč), neprokazuje skutečné užívání nemovitosti, zvlášť v souvislosti s dalšími skutečnostmi, na něž poukázal žalovaný a krajský soud (nájemci ve stejné nemovitosti jsou další žadatelé o řidičské oprávnění z Německa, ve výpisu ze stěžovatelčina účtu jsou uvedeny pouze platby nájemného, žádné jiné jednorázové ani trvalé platby zde nefigurují). Vypovídací potenci o obvyklém bydlišti na území ČR nemá ani stěžovatelčin poukaz na skutečnost, že ve správním řízení byla zastoupena pronajímatelkou nemovitosti. Obdobně lze argumentovat i v případě výpisu ze živnostenského rejstříku. Stěžovatelčině námitce, podle níž je při stávajícím přístupu krajského osudu objektivně nemožné faktický pobyt prokázat, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť se jedná o hypotetické odhady stěžovatelky. Lze si představit řadu důkazních prostředků, jimiž lze faktický pobyt prokázat. Stěžovatelka ovšem žádné takové nepředložila a po celou dobu správního i soudního řízení trvala na několika listinách, které ovšem s ohledem na výše zmíněné pochybnosti samy o sobě faktický pobyt neprokazují.

[26] Stěžovatelka brojila i proti konstatování krajského soudu, že adresa uvedená ve výpisu ze stěžovatelčina účtu svědčí o obvyklém bydlišti v Německu. Stěžovatelka soudu vytkla nepochopení rozdílů mezi pojmy trvalý pobyt a obvyklé bydliště. Adresa trvalého pobytu je pouze evidenční údaj, který nelze směšovat s adresou obvyklého bydliště. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že krajský soud nedospěl k závěru, že stěžovatelka nemá obvyklé bydliště na území ČR pouze na základě adresy uvedené na výpisu z účtu. Jeho vyjádření je třeba vnímat v kontextu celého odůvodnění rozsudku, z něhož jasně plyne, z jakých důvodů krajský soud přisvědčil závěrům žalovaného, že stěžovatelka neprokázala obvyklé bydliště na území ČR. Krajský soud v dané pasáži toliko konstatoval, že podle údajů ve výpisu z účtu jsou jedinými platbami z tohoto účtu úhrady nájemného a že z účtu neodcházely vůbec žádné další platby, ať už jednorázové či pravidelné. Výpis z účtu proto neprokázal obvyklé bydliště stěžovatelky na území ČR. K tomu nepřispěla ani stěžovatelčina v záhlaví uvedená adresa na území Německa.

[27] Stěžovatelka dále namítla, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. rozlišuje nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud v tomto duchu zhodnotil napadený rozsudek a dospěl k závěru, že přezkoumatelný je. Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost rozsudku v jeho nesrozumitelnosti. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu lze za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, rozhodnutí, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS). Žádnou takovou vadu napadený rozsudek nevykazuje. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku je zcela srozumitelné a současně jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil, a obsahuje vypořádání žalobních námitek. Napadený rozsudek proto není nepřezkoumatelný ani pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud věc posoudil správně a přezkoumatelným způsobem. Ze všech výše popsanych důvodů Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. posoudil jako nedůvodnou a zamítl ji.

[29] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, který měl úspěch ve věci, podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 10. února 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu