



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **M.T. H.**, zastoupený 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 kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2014, č. j 30 A 9/2014 – 38,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2014, č. j 30 A 9/2014 – 38, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 14. 11. 2013, č. j. 3846/DS/13-3, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno usnesení Městského úřadu Sokolov ze dne 23. 8. 2013, č. j. OD-4150-3/54383/2013/MK, o zastavení řízení o žádosti stěžovatele vydání řidičského průkazu. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že sdílí názor správního orgánu, že z povahy věci nelze po správním orgánu požadovat, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí. I podle názoru krajského soudu není výpis ze živnostenského rejstříku sám o sobě dostatečným důkazem, že osoba v něm uvedená skutečně na našem území podniká a jak dlouho. Ve sporných případech k tomu musí přistoupit další důkazy nebo jiné podklady, např. další listiny nebo výpovědi svědků. Dále krajský soud uvedl, že ust. § 92 odst. 4 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“) by 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 č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), dojde se bez větších problémů k závěru podstatně odlišnému. 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 ust. § 87a odst. 1 písm. b), resp. v § 87d odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jiné skutečnosti ministerstvo vnitra nezjišťuje, a tudíž ani neosvědčuje, ani nepotvrzuje. Potvrzení o přechodném pobytu tedy sice prokazuje adresu místa hlášeného pobytu cizince na našem území (§ 87n odst. 2 zákona o pobytu cizinců), ale nemůže prokazovat, že fyzická osoba na území České republiky pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb stanoveného druhu nebo pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací. Potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců proto není samo o sobě dostatečným důkazem, že určité místo na našem území je obvyklým bydlištěm cizince na území České republiky ve smyslu zákona o silničním provozu. V této souvislosti krajský soud odkázal na výstižnou argumentaci obsaženou v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2014, č. j. 57 A 96/2013 - 41. K námitce stěžovatele, že splňuje náležitosti obvyklého bydliště podle ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, jak podle bodu 1., tak podle bodu 2. s tím, že předložil soudu potvrzení společnosti ZF Friedrichshafen AG vydané dne 12. 9. 2013, že je od 10. 5. 2010 zaměstnancem jejich podniku, krajský soud konstatoval, že ze správního spisu není patrné, že by ve správním řízení uváděl, že vykonává závislou práci v jiném státě než je Česká republika. Ani splnění této podmínky by samo o sobě nestačilo, protože i podle ust. § 2 písm. hh) bod 2. zákona o silničním provozu je třeba prokazovat pobývání na území České republiky z důvodu osobních vazeb a pravidelně se vracení na toto místo, i když tu není výslovně stanoven znak „alespoň 185 dnů v kalendářním roce“. Že se správní orgány závislou prací stěžovatele v Německu nezabývaly, jim nelze vytýkat, protože tuto skutečnost jim stěžovatel nesdělil. K podmínce přechodného pobytu odkázal krajský soud na rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2012, č. j. 57A 5/2011 - 55 a Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 3. 2013, č. j. 15 A 132/2010 - 81 s tím, že názory v nich vyslovené byly, byť ve vztahu k předchozí právní úpravě, aprobovány i Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68. Stěžovatelovo nevyhovění výzvě k doplnění žádosti, které bylo důvodem pro zastavení správního řízení, padá na vrub ne její nenáležité dikci či formě, nýbrž jeho pevnému přesvědčení, že doklady, které předložil, plně dostačují ke kladnému vyřízení jeho žádosti.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně právně posoudil průkaznost dokladů prokazujících obvyklé bydliště a dospěl ke zcela matoucí a nelogické interpretaci ust. § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 6 písm. g) zákona o silničním provozu, že doklady prokazující obvyklé bydliště neprokazují obvyklé bydliště a dále ve vztahu k povinnosti tvrzení stěžovatele ohledně časového rozmezí a účelu jeho pobytu na území České republiky. Krajský soud v první řadě nesprávně hodnotil provedené důkazy a učinil z nich nesprávná skutková zjištění, a to ve vztahu k povolení k přechodnému pobytu a výpisu ze živnostenského rejstříku. Interpretace citovaných ustanovení krajským soudem nemá oporu v zákoně ve smyslu gramatického a logického výkladu ve vazbě na předložené důkazy. Krajský soud také nesprávně posoudil vady řízení ohledně postupu správního orgánu I. stupně, který zastavil řízení, aniž by pro takový

pokračování

postup byly splněny podmínky podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Stěžovatel označil napadený rozsudek také za nepřezkoumatelný, protože krajský soud nedostatečným způsobem a nepřesvědčivě vyložil úvahy, které ho vedly k jeho vydání. Postup zvolený krajským soudem je porušením práva na spravedlivý proces. Žaloba nemusí obsahovat explicitní námitku ve vztahu k zastavení řízení, neboť důvody směřují proti rozhodnutí odvolacího orgánu, které se procesním postupem nezabývá. Stěžovatel v žalobních bodech jasně polemizoval s názorem, že po právní stránce ve smyslu ust. § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu dostal zákonu. Pokud se otázkou důvodů pro zastavení řízení krajský úřad ve svém rozhodnutí nezabýval, to samotné již zakládá vady řízení, pro které bylo na místě napadené správní rozhodnutí zrušit. V daném případě nebyl dán pro zastavení řízení prostor, jelikož stěžovatel podal žádost o udělení řidičského oprávnění a doložil listiny podle ust. § 92 zákona o silničním provozu. Jako doklad prokazující obvyklé bydliště doložil potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců a výpis ze živnostenského rejstříku. Z procesního hlediska tedy nebylo na místě přerušovat řízení, a ani následně zastavit řízení, neboť k tomu nebyly splněny podmínky. Výzva správního orgánu I. stupně jen opisuje zákon ohledně obvyklého bydliště a nenabízí stěžovateli žádná kritéria, kterými by se měl při prokázání obvyklého bydliště řídit. Správní orgán I. stupně považoval osobní vazby za prioritní, ačkoliv případný důvod podnikání se za takovou vazbu rovněž považuje, a neuvádí, jakým způsobem má stěžovatel reagovat a co má ještě doplnit. Podle stěžovatele není třeba na bezpředmětnou výzvu reagovat, ale on přesto reagoval, a to odvoláním proti přerušování řízení. Odkázal-li krajský soud na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2014, č. j. 57 A 96/2013 - 41, pak situace v něm uvedená ve stěžovatelově případě nenastala, protože tvrzené skutečnosti byly prokázány předložením dokladů. Proto stěžovatel správním orgánům vytýká, že ho nevyzvaly a nesdělily mu, proč potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců nemůže být akceptováno pro prokázání obvyklého bydliště. V tomto kontextu poukázal na právní názor z odborné literatury k ust. § 52 správního řádu, že správní řízení není ovládáno stejnými zásadami jako civilní řízení. Neplatí v něm povinnost tvrzení a břemeno tvrzení v té podobě, jaká je známa z civilního procesu. Správní řízení je ovládáno zásadou vyhledávací (vyšetřovací). S tím souvisí i ust. § 6 odst. 2 věta druhá správního řádu. Uvedl-li krajský soud, že žadatel je povinen konkrétním způsobem popsat časový rozsah a důvody svého pobytu na území České republiky, pak by stěžovatel rád věděl, na kterém místě je v zákoně o silničním provozu taková povinnost stanovena. Z napadeného rozsudku zcela jasně vyplynulo, jak správní orgány a krajský soud špatně chápou pojmy „trvalé bydliště“ a „obvyklé bydliště“. Tvrdit, že fyzická osoba nemůže mít obvyklé bydliště jinde, než má trvalé bydliště, je naprostým nepochopením podstaty těchto významově odlišných právních institutů. Za alarmující stěžovatel označil, že správní orgán I. stupně i po předložení všemožných dokladů prokazujících obvyklé bydliště na území České republiky má stále „více než důvodné“ (nejspíš existuje naddůvod) pochybnosti o průkaznosti daných dokladů. Uvádí-li zákon výslovně, že obvyklé bydliště se prokazuje listinnými důkazními prostředky, pak to neznamena nic jiného, než že předložením některé z těchto listin žadatel splnil povinnost prokázat obvyklé bydliště. Jak by mohl prokázat faktický přechodný pobyt na území České republiky, mu není zcela jasné. Krajský soud argumentuje rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 03. 2013, č. j. 15 A 132/2010 - 81, podle kterého pojem přechodný pobyt v zákoně o silničním provozu je nutno interpretovat v souladu legislativní zkratkou uvedenou v ust. § 2 písm. hh)

citovaného zákona, z čehož vyplývá, že tento pojem znamená něco jiného pro citovaný zákon a něco jiného pro zákon o pobytu cizinců. Stěžovatel dále poukázal na znění čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby listiny prokazující obvyklé bydliště neprokazovaly obvyklé bydliště, ale aby ho prokazovaly faktické skutečnosti, formuloval by daná ustanovení zcela jinak. Správním orgánům nelze ani mnoha důkazními prostředky prokázat obvyklé bydliště na území České republiky, ale postačí jim záznam o trvalém bydlišti v úřední evidenci na území SRN, aby měly za prokázané obvyklé bydliště na území SRN. Stěžovatel také vyjádřil velké překvapení, jak jasná ustanovení zákona mohou správní orgány a krajský soud interpretovat zcela opačně oproti jejich znění. I nevhodné znění zákona je nutno respektovat, dokud nepozbude účinnosti. Stěžovatel také navrhl, aby byla Soudnímu dvoru Evropské unie položena předběžná otázka ohledně výkladu a prokazování pojmů „obvyklé bydliště“, „osobní vazby“ a „profesní vazby“ žadatele o řidičský průkaz podle čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice č. 2006/126/ES“). Nejvyšší správní soud je povinen předběžnou otázku položit, neboť k výkladu těchto pojmů neexistuje ustálená judikatura Soudního dvora. Stěžovatel citoval několik rozsudků Soudního dvora s tím, že v žádném z nich nejsou vyloženy výše uvedené pojmy a jak se tyto pojmy prokazují. Není možné, aby se tyto pojmy vykládaly v jednotlivých státech Evropské unie rozdílně. Dosavadní postup správních orgánů zasahuje do osobních údajů žadatelů, bankovního tajemství, obchodního tajemství, práva na obydlí a soukromí a kontrolami cizinecké policie je pak bráněno v podnikání a ve svobodě pohybu a usazování. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu byla dne 5. 6. 2013 předána správnímu orgánu I. stupně stěžovatelova žádost o vydání řidičského průkazu. K žádosti byly připojeny kopie občanského průkazu, dokladu o přechodném pobytu, výpis z živnostenského rejstříku, čestné prohlášení žadatele, plná moc udělaná k zastupování JUDr. Pavlu Tomkovi, protokol o úspěšně vykonané zkoušce z odborné způsobilosti a imigrační prohlášení. Dne 20. 6. 2013 usnesením č. j. OD-4150-3/54383/2013/MK správní orgán I. stupně přerušil řízení o žádosti, protože podle jeho názoru neměla předepsané náležitosti, a vyzval stěžovatele k jejímu doplnění ve lhůtě 5 pracovních dnů ode dne převzetí usnesení, a to podle ust. § 92 odst. 1 až 5 zákona o silničním provozu k předložení platného originálu dokladu totožnosti, originálu dokladu prokazující obvyklé bydliště nebo návrhu důkazního prostředku k jeho prokázání nebo potvrzení o studiu, originálu čestného prohlášení a podle ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu k prokázání obvyklého bydliště z důvodu osobních vazeb nebo návrhu důkazního prostředku k jejich prokázání. Stěžovatel byl současně poučen, že nebudou-li nedostatky žádosti odstraněny ve stanovené lhůtě, bude řízení o žádosti podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. V odůvodnění usnesení správní orgán I. stupně uvedl, že stěžovatel podal v zastoupení paní N., která se neprokázala žádným zmocněním, žádost o udělení řidičského oprávnění

pokračování

a řidičského průkazu, a dále odkázal na zákon o silničním provozu, který s účinností od 1. 1. 2012 v ust. § 2 písm. hh) definuje pojem obvyklé bydliště, uvedl tuto definici s tím, co se rozumí osobními vazbami. Prosté potvrzení o přechodném pobytu, výpis ze živnostenského rejstříku ani imigrační prohlášení podle správního orgánu I. stupně osobní vazby neprokazují. Na tuto výzvu stěžovatel ve stanovené lhůtě nereagoval, ale podal proti usnesení odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 12. 8. 2013, č. j. 2813/DS/13-3. Poté rozhodl správní orgán I. stupně o zastavení správního řízení o stěžovatelově žádosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud nedostatečně a nepřesvědčivě vyložil své úvahy, které ho vedly k vydání napadeného rozsudku.

Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za neopodstatněnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb.NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu nevykazuje napadený rozsudek žádný z uvedených nedostatků. Rozhodně nelze souhlasit se stěžovatelem, že by úvahy krajského soudu byly nedostatečné. Krajský soud jasně vyložil, proč považoval napadené rozhodnutí za nezákonné a v odůvodnění napadeného rozsudku se vypořádal se všemi žalobními námitkami a srozumitelně formuloval závěry, které jsou také podpořeny vnitřně konzistentní argumentací. Ostatně to, že se jedná o závěry srozumitelné a podložené konkrétní argumentací, potvrzuje i to, že proti těmto závěrům stěžovatel také věcně brojí.

Další stížní námitka se týkala nesprávného hodnocení toho, že byl dán důvod pro zastavení správního řízení, když stěžovatel předložil všechny listiny podle ust. § 92 zákona o silničním provozu a na bezpředmětnou výzvu nebylo třeba reagovat.

Podle ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je pro účely tohoto zákona obvyklé bydliště na území České republiky 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.

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

Podle ust. § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu musí být k žádosti přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání, nebo potvrzení o studiu podle § 82 odst. 4; dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele je zejména 1. potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, 2. výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti, 3. nájemní smlouva k nemovitosti, 4. potvrzení o zaměstnání, 5. výpis z živnostenského rejstříku.

Podle ust. § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu k žádosti o vydání řidičského průkazu podle odstavců 6 a 7 musí být přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání; dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele je zejména 1. potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, 2. výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti, 3. nájemní smlouva k nemovitosti, 4. potvrzení zaměstnavatele o zaměstnání, 5. výpis z živnostenského rejstříku.

Pro interpretaci těchto zákonných ustanovení má význam směrnice č. 2006/126/ES, která v otázce vydávání řidičských průkazů občanům jiných členských států v zásadě převzala předchozí úpravu obsaženou ve směrnici Rady č. 91/439/EHS, o řidičských průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice č. 91/439/EHS“).

Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice č. 2006/126/ES řidičské průkazy se vydávají 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 č. 2006/126/ES pro účely této směrnice se „obvyklým bydlištěm“ rozumí místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce, z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí. 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 neznamená přesun obvyklého bydliště.

K interpretaci pojmu obvyklého bydliště se již vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 – 26, v němž uvedl, že „žalobce v době řízení udal adresu svého přechodného pobytu na území České republiky, na které se však fakticky nezdržoval, popř. se zde zdržoval pouze krátkodobě – v řádu dnů či po dobu několika týdnů, zatímco zákon o silničním provozu v § 2 písm. hh) vyžadoval přechodný pobyt v trvání

pokračování

alespoň 185 dnů.“ Tento závěr dále rozvedl v rozsudku ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 – 68, v němž vyslovil, že „[t]ext zákona o silničním provozu (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o přiznání řidičského oprávnění v obnoveném řízení) byl podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačný. Ačkoliv lze souhlasit se stěžovatelem, že hlavním účelem ustanovení § 2 písm. hh) citovaného zákona bylo definovat, který úřad je místně příslušným správním orgánem pro posouzení žádosti o řidičské oprávnění, zároveň zákonodárce využil této příležitosti, aby definoval pro účely zákona o silničním provozu též legislativní zkratku ‚přechodný pobyt‘. Užívání legislativních zkratk vede k žádoucímu zkrácení zákonného textu. V daném případě byla v rámci definice jednoho zákonného pojmu zavedena též definice zákonného pojmu jiného (což lze s jistotou nadsázkou označit za verbální ekonomii zákona), nicméně zákonodárce tak učinil dostatečně srozumitelným způsobem (srov. text v závorce ‚dále jen »přechodný pobyt«‘). Pro splnění podmínky vymezené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu tedy nepostačí mít na území ČR přechodný pobyt v obecném smyslu, jak správně dovodil krajský soud, nýbrž ve smyslu definovaném ustanovením § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.“ Podle citované judikatury je tedy zcela na žadateli, aby doložil, že splnil podmínky pro udělení řidičského oprávnění včetně podmínky přechodného pobytu. Přitom se musí jednat o pobyt nikoliv formální, tedy pouhé právo na území České republiky přechodně pobývat, nýbrž o skutečně faktický pobyt.

Z vnitrostátní i unijní úpravy jednoznačně plyne, že je nutné, aby žadatel prokázal svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na něm, a to nikoli pouze předložením listiny, která mu formálně pobyt na území členského státu umožňuje. Stěžovatel se sice dovolává zákona o silničním provozu, avšak přehlíží, že institut obvyklého bydliště definovaného pro účely tohoto zákona v ust. § 2 písm. hh) požaduje, aby zde osoba pobývala po určitou dobu, čímž zákonodárce zřetelně vyjádřil materiální kritérium, tedy požadavek skutečného, a nikoli pouze úředně evidovaného, pobytu žadatele na území České republiky, a to z důvodů jeho osobních vazeb k členskému státu. Předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku proto samo o sobě ještě nedokládá, že žadatel skutečně po zákonem požadovanou dobu na území České republiky pobýval. Není totiž rozhodné, kolik důkazních prostředků žadatel předloží, ale jaké skutečnosti jimi prokázal. Pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval, že žadateli stačí pro prokázání obvyklého bydliště např. potvrzení o přechodném pobytu, bylo by možné, aby takový žadatel takto prokázal obvyklé bydliště ve více členských státech Evropské unie. Takový důsledek by byl zjevně v rozporu s úmyslem českého i unijního zákonodárce zabránit „turistice za řidičskými průkazy“ (viz např. bod 70 rozsudku Soudního dvora ve věci C-419/10, *Hofmann*, ECLI:EU:C:2012:240, nebo důvodovou zprávu k zákonu č. 297/2011 Sb., sněmovní tisk č. 300/0, rok 2011). Také teleologický výklad tedy podporuje závěr, že doklad o možnosti žadatele pobývat na území členského státu neprokazuje, že na území tohoto členského státu má obvyklé bydliště.

Zákon o silničním provozu v žádném případě není koncipován tak, že každému žadateli, který předloží doklady demonstrativně vyjmenované v ust. § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu bude automaticky vydáno řidičské oprávnění. I v takovém případě mohou existovat na straně správního orgánu pochybnosti a pak musí žadatel prokázat materiální obvyklé bydliště na území České republiky.

Posouzení, zda žadatel své obvyklé bydliště prokázal, je na správním orgánu, který musí své úvahy náležitě odůvodnit ve svém rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené tedy za daného skutkového stavu správní orgán I. stupně oprávněně vyzval stěžovatele k doplnění jeho žádosti. Podle Nejvyššího správního soudu byl obsah výzvy jasný a srozumitelný. Stěžovateli tedy nic nebránilo na výzvu reagovat, minimálně tak, že by jí zčásti vyhověl (požadavek předložení platného originálu dokladu byl zcela jednoznačný) a požádal správní orgán I. stupně o vysvětlení té části výzvy, která by mu připadala nesrozumitelná. Odvolání proti vyzývacímu usnesení však nelze akceptovat jako adekvátní reakci na výzvu, neboť se jedná o opravný prostředek, který má zcela jiný smysl a účel. Tvrzení stěžovatele, že nevěděl, jakými důkazními prostředky by mohl své obvyklé bydliště na území České republiky prokázat, považuje Nejvyšší správní soud za účelové. Podle ust. § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jedná se zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Stěžovatel tedy mohl např. navrhnout svědky k prokázání toho, že se na jím uváděné adrese skutečně zdržuje po zákonem požadovanou dobu, že má na území České republiky osobní vazby a že zde vykonává podnikatelskou činnost. Podnikatelskou činnost mohl prokazovat různými listinami, např. smlouvami, fakturami, účetními doklady apod. Mohl navrhnout ohledání místa svého obvyklého bydliště. Nebylo tedy nutné stěžovatele vyzývat k navržení konkrétních důkazních prostředků, neboť těmi mohlo být cokoli, co může přispět ke zjištění stavu věci. Z obsahu výzvy muselo být i osobě neznalé práva zřejmé, že správní orgán nepovažuje předložené dokumenty za postačující především proto, že stěžovatel musí doložit faktický pobyt, tj. své skutečné osobní a profesní vazby na území České republiky. Postup správního orgánu se zřetelem na výše uvedené neodporuje zásadám obsaženým v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Proto stížní námitka týkající se nesprávného právního posouzení je nedůvodná.

Naprosto neodpovídající realitě je pak stěžovatelovo tvrzení, že krajský úřad se nezabýval důvody pro zastavení řízení. V napadeném správním rozhodnutí je výslovně uvedeno, že odvolací správní orgán neshledal vady nebo pochybení, pro které by mělo být napadené usnesení zrušeno nebo změněno a dále se poměrně obsáhle zabýval obsahem výzvy a její důvodností, stejně jako rozborem pojmu obvyklého bydliště a způsobu jeho prokazování.

Stěžovatelův požadavek na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněný. Jak Soudní dvůr vyslovil např. v rozsudku ve věci 283/81 *CILFIT* (ECLI:EU:C:1982:335; body 10 – 20), předkládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tzn. když výklad ustanovení evropského práva je tak zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky.

Nejvyšší správní soud nemá žádnou pochybnost, jak by měl být čl. 12 směrnice č. 2006/126/ES interpretován. Skutečnost, že nepostačí doložení evidenční adresy pro závěr o existenci obvyklého bydliště ve smyslu tohoto článku je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé již z jeho textu. Ten jasně hovoří o skutečných osobních a profesních

pokračování

vazbách žadatele o řidičský průkaz. Zcela jednoznačný význam tohoto textu podporují i přípravné práce na směrnici, v rámci nichž byl vysloven požadavek boje proti turistice za řidičskými průkazy (viz kromě výše citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci Hofmann také rozsudek ve spojených věcech C-329/06 a C-343/06 *Wiedemann a Funk*, ECLI:EU:C:2008:366). Je pochopitelné, že stěžovatel nepokládá interpretaci směrnice č. 2006/126/ES, která není v jeho prospěch, za jednoznačnou. To ovšem neznamená, že by zde objektivně pochybnost o této interpretaci existovala.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 27. února 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu