



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **H. W.**, zastoupený JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem, se sídlem Polská 4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2014, č. j. 1406/DS/14-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2014, č. j. 30 A 95/2014 – 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

Včas podanou kasační stížností žalobce brojí proti rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“) ze dne 30. 12. 2014, č. j. 30 A 95/2014 – 36 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2014, č. j. 1406/DS/143-3 (dále též „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary, odbor dopravy, ze dne 17. 4. 2014, č. j. 25376/OD/13-11/Mar. (dále též „prvoinstanční rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o udělení řidičského oprávnění skupiny B.

V prvoinstančním rozhodnutí Magistrát města Karlovy Vary, odbor dopravy (dále též „prvoinstanční orgán“), vzhledem k hned několika skutečnostem (trvalý pobyt žalobce v SRN, závěry pobytové kontroly, odebrání řidičského průkazu v SRN v roce 2007 pro sklony k požívání drog) dospěl k závěru, že zde jsou důvodné pochybnosti o tom, že žalobce (žadatel) splňuje podmínku obvyklého bydliště ve smyslu ustanovení § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 2 písm. hh) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Prvoinstanční orgán proto žalobci zaslal výzvu ze dne 27. 12. 2013, č. j. 25376/OD/13-2/Mar. (dále jen „výzva“), ve které žalobce mj. vyzval k tomu, aby doložil osobní vazby na místo pobytu na území ČR (soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti). Žalobce trval na tom, že prvoinstančnímu orgánu doložil doklady potřebné pro prokázání obvyklého bydliště ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, a proto svou žádost již dále nedoplňoval. Prvoinstanční orgán žalobcovu žádost zamítl právě proto, že žalobce neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že prvoinstanční orgán postupoval správně a v souladu se zákonem, když dospěl k závěru, že žalobce skutečně neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště. Odvolání zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

V žalobě žalobce předně konstatoval, že k žádosti o udělení řidičského oprávnění přiložil potvrzení o přechodném pobytu na území ČR, výpis ze živnostenského rejstříku dokládající jeho podnikatelskou činnost na území ČR a čestné prohlášení ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu. Žalobce uvedl, že oba správní orgány 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, resp. ho k tomu řádně vyzvat. Žalobce byl toho názoru, že výzva ke splnění důkazní povinnosti je toliko obecná, když prvoinstanční orgán nevymezil, jaké skutečnosti povahy skutkové nebo právní brání žádosti vyhovět. Proto nelze žalobci vytýkat nesplnění důkazní povinnosti; naopak má žalobce za to, že vydáním toliko obecné výzvy prvoinstanční orgán zatížil řízení vadou, jež měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Dále žalobce tvrdil, že obě správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, když pouze rekapitulují průběh správního řízení, aniž by správní orgány vypořádávaly námitky žalobce a aniž by uváděly, jakými úvahami se řídily při hodnocení podkladů. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda vůbec a jakým způsobem prověřovaly správní orgány obvyklé bydliště žalobce. Samotné konstatování, že na uvedené adrese nebyl žalobce zastížen, je nedostačující. Žalobce zdůraznil, že jím doložené potvrzení o přechodném pobytu, jež podle § 87n zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), veřejnou listinou, prokazuje mj. adresu pobytu na území ČR a to, že žalobce na území skutečně pobývá. Žalobce konstatoval, 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 ČR, pokud nemá na území trvalý pobyt. Jako účelové a nepravdivé hodnotil to naznačení žalovaného, že si přechodný pobyt zřídil jen pro účely získání řidičského oprávnění a že přechodný pobyt na území ČR nemá. Stejně lze podle žalobce hodnotit výklad ohledně

pokračování

nedostatečného prokázání obvyklého bydliště. Žalobce uvádí, že správní orgány neprokázaly, že zde je důvodná pochybnost o obvyklém bydlišti žalobce, a že žalovaný nesprávně přenáší důkazní břemeno na žalobce. Žalobce shrnul, že považuje za nezpochybnitelné, že prokázal existenci obvyklého bydliště na území na ČR.

Krajský soud se v napadeném rozsudku neztotožnil s námitkou spočívající v nedostatečné konkrétnosti výzvy. Žalobci muselo být, i přestože to prvoinstanční orgán ve výzvě výslovně neuvedl, zcela zřejmé, jaké podklady jsou pro správní orgán akceptovatelné ve vztahu k prokázání obvyklého bydliště, a to i s ohledem na to, že žalobce byl již v řízení před prvoinstančním orgánem zastoupen advokátem, který se předmětnou problematikou opakovaně zabývá. K námitce nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí krajský soud připomněl, že tato je nutné podle ustálené judikatury správních soudů považovat za jeden celek. Krajský soud konstatoval, že z rozhodnutí jsou seznatelné důvody výroků rozhodnutí, podklady pro jejich vydání a 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. Obě správní rozhodnutí jsou tak přezkoumatelná. K charakteru potvrzení o přechodném pobytu krajský soud uvedl, že potvrzení o přechodném pobytu sice prokazuje adresu místa hlášeného pobytu cizince na našem území (§ 87n odst. 2 zákona o pobytu cizinců), ale nemůže samo o sobě prokazovat, 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. Stejně tak ani nelze z výpisu ze živnostenského rejstříku dovozovat, že osoba v něm uvedená na našem území skutečně podniká a jak dlouho tu podniká. Ve sporných případech musí k uvedeným podkladům přistoupit další důkazy. Krajský soud uvedl, že povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení ve smyslu § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zatěžuje účastníka zejména tehdy, žádá-li o přiznání určitého oprávnění. Proto je typické, že okolnosti důležité pro ochranu soukromého zájmu žadatele mohou být zjišťovány tak, že žadatel je správním orgánem vyzván, aby takovéto okolnosti tvrdil a na podporu svých tvrzení označil či předložil patřičné důkazy. V tomto kontextu soud dále odkázal na § 50 odst. 2 věty třetí, v němž je zakotvena zásada součinnosti účastníků řízení. Krajský soud konstatuje, že zákon neuvádí, že řidičské oprávnění bude uděleno osobě, která předloží některou z v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu uvedených listin, nýbrž stanoví, že bude uděleno osobě, která má obvyklé bydliště na území České republiky. Krajský soud se přiklonil k faktickému pojetí obvyklého bydliště ve smyslu zákona o silničním provozu. Jak vyplývá z výše uvedeného, neprokázání obvyklého bydliště jde k tíži žadatele. Při pobytové kontrole 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. Prvoinstanční orgán poskytl žalobci prostřednictvím dostatečně určité výzvy šanci podklady doplnit. Nelze po správním orgánu požadovat, 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). Žalobce splnění podmínky obvyklého bydliště neprokázal. Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

II. Kasační stížnost

V kasační stížnosti podané s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č., 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobce (dále též „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu v celém rozsahu.

Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil průkaznost dokladů dokazujících jeho obvyklé bydliště. Krajským soudem zvolený výklad předmětných ustanovení zákona o silničním provozu je zcela matoucí a nelogický. Stěžovatel tvrdí, že předložením potvrzení o přechodném pobytu na území ČR, výpisem ze živnostenského rejstříku a čestných prohlášením ve smyslu § 92 odst. 4 písm. e) zákona o silničním provozu prokázal profesní a osobní vazby, tedy to, že naplnil podmínku obvyklého bydliště. Pokud chtěly správní orgány toto tvrzení vyvrátit, měly k tomu vést dokazování. Tak správní orgány neučinily. Stěžovatel namítá, že výzva prvoinstančního orgánu nebyla dostatečně určitá, když tato nikterak nereaguje na stěžovatelem předložené doklady (potvrzení o přechodném pobytu, výpis ze živnostenského rejstříku a čestné prohlášení) a nijak neuvádí, jaké skutečnosti povahy skutkové či právní brání vyhovění jeho žádosti, resp. proč jsou jím poskytnuté listiny nedostatečné. Poté nelze stěžovateli vytýkat, že by nedostal své důkazní povinnosti. Stěžovatel nabyt legitimního očekávání, že svou důkazní povinnost splnil, protože předložil několik dokumentů z těch, jež jsou uvedené v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu. V souvislosti s tím stěžovatel podotkl, 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.

Dále stěžovatel rozporuje závěr krajského soudu, podle kterého je žadatel o udělení řidičského oprávnění povinen konkrétním způsobem popsat časový rozsah stejně tak jako důvody svého pobytu na území ČR, jinak je nemožné dospět k závěru, že žadatel má na území ČR obvyklé bydliště. Podle stěžovatele zákon takovou povinnost nestanovuje. Zákon o silničním provozu stanovuje, jakými dokumenty je prokázáno obvyklé bydliště. Stěžovatel tyto dokumenty předložil.

Stěžovatel souhlasí se závěrem, že žadatel o řidičské oprávnění musí prokázat faktický pobyt, resp. fakticitu jeho obvyklého bydliště. Současně však dodává, že podle závěru krajského soudu je každý doklad prokazující obvyklé bydliště zpochybnitelný, a prokázání faktického pobytu je tak *de facto* znemožněno. Stěžovatel uvádí, že doklad, který dle zákona prokazuje obvyklé bydliště je zejména potvrzení o přechodném pobytu, a nikoliv potvrzení o faktickém přechodném pobytu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68, uvádí, že nelze pominout konstatování, že žadateli je možné vyhovět, pokud dodá správnímu orgánu více podkladů nasvědčujících, že má obvyklé bydliště na území ČR. To stěžovatel podle svého mínění splnil.

Stěžovatel zdůrazňuje, že ze zákonné úpravy [§ 82 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu] plyne, že právě jím předložené doklady prokazují obvyklé bydliště. Jejich předložením stěžovatel prokázal splnění podmínky obvyklého bydliště. Stěžovatel poukazuje na to, že krajský soud dospěl ve skutečnosti k názoru, že *„dokladem prokazujícím obvyklé bydliště se neproazuje obvyklé*

pokračování

bydliště. “ Takové tvrzení dle něj odporuje znění a účelu zákona a zásadám formální logiky, a tudíž zatěžuje napadený rozsudek nesrozumitelností. Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby dokumenty prokazující obvyklé bydliště neprokazovaly 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. Stěžovatel uvádí, že podmínky pro udělení řidičského oprávnění jsou (musí být) nastaveny jasně a žadatel musí mít možnost tyto podmínky splnit. To, že důvodová zpráva k zákonu č. 297/2011 Sb., jímž se novelizuje zákon o silničním provozu (sněmovní tisk č. 300/0, dostupný na www.psp.cz; dále jen „důvodová zpráva“), uvádí, že prokázání obvyklého bydliště (osobních a profesních vazeb) nebude v praxi způsobovat potíže, uvedenému výkladu nahrává. Stěžovatel legitimně očekával, že jeho žádosti bude vyhověno, když předložil uvedené doklady, a předpokládal, že prokázání obvyklého bydliště nebude činit obtíže, jak konstatuje důvodová zpráva.

Interpretace provedená krajským soudem podle stěžovatele 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. Stěžovatel také poukazuje na porušení čl. 4 odst. 1 Listiny, dle něž povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Stěžovatel dále namítá, že prvoinstanční orgán porušil zásadu zakotvenou v § 4 odst. 2 správního řádu, když ho v předmětné výzvě nepoučil o tom, jaké doklady prokazující jeho obvyklé bydliště požaduje, nýbrž mu pouze oznámil, že neprokázal obvyklé bydliště a citoval ustanovení zákona týkající se dokladů prokazujících obvyklé bydliště.

Stěžovatel dále namítá, že krajský soud neaplikuje judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), resp. Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“). Krajský soud se podle stěžovatele záměrně vyhýbá hodnocení stěžovatelem citované judikatury (rozsudek SDEU ze dne 1. 3. 2012, ve věci C-467/10, Akyüz, EU:C:2012:112; rozsudek SDEU ze dne 26. 4. 2012, ve věci C-419/10, Wolfgang Hoffman v. Freistaat Bayern, ECLI:EU:C:2012:240). Předmětem těchto rozsudků byla sice otázka uznávání již udělených řidičských průkazů, nikoliv přímo otázka podmínek pro udělení řidičského oprávnění, avšak lze z nich vyčíst, že v případě prokázání obvyklého bydliště je povinnosti členského státu řidičské oprávnění udělit. Z rozsudku ve věci Akyüz podle stěžovatele seznatelné, že využití příznivější legislativy je inherentní výkonu práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a samo o sobě neumožňuje prokázat nedodržení podmínky obvyklého bydliště.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, 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.“* Stěžovatel 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 stěžovatele 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).

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.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

III. A) K návrhu na položení předběžné otázky SDEU

Před tím, než přistoupil k vypořádání jednotlivých kasačních námitek, musel se Nejvyšší správní soud vyjádřit k návrhu na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské Unie podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Nejprve musí Nejvyšší správní soud zdůraznit, že s tímto zcela stejně znějícím návrhem se vypořádal již dříve (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2015, č. j. 6 As 273/2014 – 27, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014 – 29), a to tak, že neshledal důvod k podání předběžné otázky k SDEU. V nyní projednávaném případě Nejvyšší správní soud neshledal žádné okolnosti, jež by mohly zapříčinit odchýlení se od tohoto řešení.

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 SDEU se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. Soud členského státu však nemá povinnost položit předběžnou otázku k SDEU mj. tam, kde „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 ESD ze dne 6. 10. 1982, ve

pokračování

věci 283/81, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví, ECLI:EU:C:1982:335).

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 (resp. udělit řidičské oprávnění) 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/EHS o řidičských průkazech (viz stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 4. 9. 2014, ve věci C-260/13, Seveda Aykul proti Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:2014:2166), proto lze pro účely výkladu čl. 12 směrnice využít i judikaturu vtaahující se k čl. 9 směrnice Rady 91/439/EHS o řidičských průkazech.

Z ustálené judikatury Soudního dvora přitom plyne, že členské státy vydávající řidičský průkaz, resp. udělující řidičské oprávnění, mají povinnost zkoumat faktické splnění podmínek pro vydání řidičského průkazu (udělení řidičského oprávnění) stanovených směrnici. Jmenovitě se jedná např. o rozsudek SDEU ze dne 19. 5. 2011 ve věci C-184/10, Mathilde Grasser proti Freistaat Bayern, ECLI:EU:C:2011:324: *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.*“ Ověřit podmínky obvyklého bydliště a další podmínky stanovené směrnicí přísluší pouze členskému státu vystavení, jenž má výlučnou pravomoc zajistit, aby řidičské průkazy byly vydávány, resp. aby řidičská oprávnění byla udělována, 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 ESD 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, ECLI:EU:C:2008:367).

Z uvedených rozhodnutí je tedy evidentní, že je třeba zkoumat faktický stav obvyklého bydliště, nikoliv stav pouze formální, s čímž ostatně souhlasí i stěžovatel (bod 18 jeho kasační stížnosti). Rozbor, zda konkrétní důkazy prokazují existenci tohoto faktického stavu či nikoliv, je pak úkolem soudů vnitrostátních, nikoliv SDEU. Je tomu tak proto, že SDEU je v rámci mechanismu řízení o předběžné otázce povolován k zodpovězení abstraktní otázky výkladu (a platnosti) práva EU, nikoliv k přezkoumávání konkrétního postupu správního orgánu a soudu ani k přezkumu dokazování či dostatečnosti předložených důkazních prostředků. S ohledem na judikaturu SDEU Nejvyšší správní soud uzavírá, že pojem obvyklé bydliště ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. e) představuje ve spojení s čl. 12 směrnice *acte éclairée*. Z daných ustanovení a navazující judikatury SDEU je zřejmé, že se obvyklým bydlištěm myslí místo reálného zdržování se osoby po dobu a za podmínek stanovených čl. 12 směrnice.

Nejvyšší správní soud si je vědom řízení probíhajícího před SDEU ve věci C-664/13, v němž lotyšský soud položil SDEU předběžnou 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 udělení řidičského oprávnění prokázat své reálné obvyklé bydliště libovolnými důkazními prostředky, které uzná za vhodné. Ustanovení § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu obsahuje pouze demonstrativní výčet v úvahu připadajících důkazů.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud k návrhu stěžovatele uzavírá, že nejsou naplněny podmínky pro položení předběžné otázky k SDEU. Tímto řešením tedy nemůže být porušeno unijní právo a ani zasaženo do stěžovatelova práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny).

III. B) K ostatním námitkám stěžovatele

Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu lze řidičské oprávnění udělit pouze osobě, která má na území ČR obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje. Obvyklým bydlištěm na území České republiky se přitom podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu rozumí místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba 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.

pokračování

Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu pak uvádí, že k žádosti o udělení řidičského oprávnění musí být 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.

Tvrzení stěžovatele spočívajícím v tom, že jím předložené důkazy dostatečným způsobem prokazují jeho obvyklé bydliště na území ČR, jelikož předložil vícero dokladů prokazujících obvyklé bydliště podle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Krajským soudem zvolený výklad není ani matoucí ani nelogický a nezapříčňuje nesrozumitelnost napadeného rozsudku. Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu obsahuje výčet dokumentů, kterými lze prokazovat splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Podmínka obvyklého bydliště na území ČR nemůže být automaticky splněna předložením některých z těchto dokumentů, případně jejich kombinací. Již v minulosti Nejvyšší správní soud dovodil, že pojmem „obvyklé bydliště“ obsaženým v relevantních ustanoveních zákona o silničním provozu se rozumí faktický stav, nikoliv pouze formální nahlášený stav (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68). O tom ostatně svědčí i výše citovaná judikatura Soudního dvora. Tímto prizmatem je třeba vnímat i § 92 odst. 4 písm. d) 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.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014 - 29). V českém právním systému, řízení o udělení řidičského oprávnění 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 stěžovatel, by vedl k absurdním důsledkům a umožňoval by onu „turistiku za řidičskými průkazy“, před níž varoval SDEU (viz rozsudek SDEU ve věci Mathilde Grasser proti Freistaat Bayern). Ani ze stěžovatelem uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68, nevyplývá, že k prokázání splnění podmínky obvyklého bydliště automaticky postačí

předložení vícero dokumentů uvedených v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu.

Se stěžovatelem 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 správního řádu). 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 § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu výslovně ukládá žadateli povinnost k žádosti o udělení řidičského oprávnění přiložit řadu dokumentů včetně dokladů prokazujících obvyklé bydliště žadatele. Je tedy povinností stěžovatele nejen své obvyklé bydliště tvrdit, ale také toto tvrzení náležitými podklady doložit. Této povinnosti ovšem stěžovatel nedostál, a to i přestože ho prvoinstanční orgán vyzval k doložení *„osobních vazeb na místo pobytu na území ČR (soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti).“* Ačkoliv jistě mohl prvoinstanční orgán výzvu formulovat pregnanterněji, je z ní jasné, jaké skutečnosti měl stěžovatel prokázat. To by ostatně mělo být jasné i s ohledem na to, že stěžovatel byl již v prvoinstančním řízení zastoupen advokátem, který se problematikou řidičských oprávnění cizinců opakovaně zabývá, a je mu tedy zřejmé, že stěžovatel má povinnost tvrdit i prokazovat své obvyklé bydliště a také je mu zřejmé, jaké podklady k tomuto účelu mohou sloužit. Stěžovatel však příležitosti doplnit svou žádost o podklady nevyužil a setrval na tvrzení, že jím předložené podklady prokazují jeho obvyklé bydliště na území ČR, a to i přesto, že mu z výzvy muselo být zřejmé, že tomu tak není a potažmo i proč tomu tak není. Doložení splnění podmínky obvyklého bydliště na území v ČR je podle 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu náležitostí žádosti o udělení řidičského oprávnění. Stěžovateli tak nemohlo svědčit žádné legitimní očekávání ohledně splnění důkazních povinností, když navzdory výzvě nedoložil splnění podmínky obvyklého bydliště. Jelikož byla výzva, jak vyplývá z výše uvedeného, dostatečně konkrétní, nemohlo tak být porušeno pravidlo zakotvené v § 4 odst. 2 správního řádu, podle kterého správní orgán 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. Interpretace 92 odst. 4 písm. d) 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.

Dále Nejvyšší správní soud přezkoumal úvahy krajského soudu o tom, že stěžovateli se nepodařilo prokázat splnění podmínky obvyklého bydliště. Tyto úvahy jsou zcela správné. Krajský soud aproboval závěr žalovaného, že stěžovatel neprokázal, 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 stěžovatele na území ČR. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožnil a pro úplnost odkazuje na přehledně členěný napadený rozsudek. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelem předložené dokumenty skutečně dokazovaly toliko formální pobyt a neprokazovaly, že by stěžovatel skutečně fakticky měl na území ČR obvyklé bydliště

pokračování

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, nikoliv fakticitu jeho pobytu. Stejně tak ani výpis ze živnostenského rejstříku sám o sobě není dostatečným důkazem toho, že stěžovatel na území ČR skutečně podniká. Stěžovatelově námitce, podle níž je při stávajícím přístupu krajského osudu objektivně nemožné faktický pobyt prokázat, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť se jedná o hypotetické odhady stěžovatele. Lze si představit řadu důkazních prostředků, jimiž lze faktický pobyt prokázat. Stěžovatel ovšem žádné takové nepředložil a po celou dobu správního i soudního řízení trval na několika listinách, které ovšem s ohledem na výše zmíněné pochybnosti samy o sobě faktický pobyt neprokazují.

Pokud stěžovatel namítá, že krajský soud dospěl k absurdnímu závěru, že „*dokladem prokazujícím obvyklé bydliště se neprokazuje obvyklé bydliště*“, nemohl Nejvyšší správní soud této námitce přisvědčit. Takové tvrzení nelze v napadeném rozsudku nalézt, a to ani implicitně. Již výše je uvedeno, že výčet dokumentů uvedený v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu je pouze demonstrativní, a tudíž slouží především jako vodítko pro žadatele. To však ještě neznamená, že správní orgán musí žádosti, k níž je předložen některý z těchto dokumentů, resp. jejich kombinace, vyhovět. Správní orgán musí žádosti vyhovět jen v případě, že jsou splněny zákonné podmínky, tedy v případě, že žadatel předložením podkladů na podporu svého tvrzení prokáže, že splňuje podmínku obvyklého bydliště na území ČR. K tomu může využít jak podkladů uvedených v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, tak i podkladů jiných, zde neuvedených. Krajský soud v napadeném rozsudku pouze demonstruje, že dokumenty uvedené v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu mohou být jednou z možných skupin podkladů pro prokázání obvyklého bydliště, nikoliv že těmito dokumenty se neprokazuje obvyklé bydliště.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že zákon má jasně stanovit podmínky pro udělení řidičského oprávnění a má žadateli umožnit, aby tyto podmínky splnil. Tak tomu v tomto případě je. Zákon o silničním provozu jasně stanoví, že v určitých případech je k udělení řidičského oprávnění nutno splnit podmínku obvyklého bydliště [srov. § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu] a dále jasně stanoví, co se tímto pojmem rozumí [srov. § 2 písm. hh) o silničním provozu]. Právě i z důvodové zprávy (zvláštní část, k čl. I, k bodu II), na kterou sám stěžovatel odkazuje, vyplývá, že pojem obvyklé bydliště je založen na materiálních znacích v podobě specifikovaného užšího vztahu k místu. To, že důvodová zpráva uvádí, že prokázat osobní a profesní vazby nebude problematické prokázat, na výše uvedených závěrech nic nemění.

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit námitce stěžovatele, že krajský soud nesprávně dovozuje povinnost stěžovatele popsat konkrétním způsobem časový rozsah stejně tak jako důvody svého pobytu na území ČR. Takový závěr krajského soudu je zcela správný a vychází ze zákona o silničním provozu. Již výše bylo uvedeno, že obvyklým bydlištěm se rozumí místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba 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 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 [srov. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu]. Výše bylo také uvedeno, že stěžovatel má v řízení o udělení řidičského oprávnění povinnost tvrdit, že splňuje podmínku obvyklého bydliště. Proto měl uvést (tvrdit) rozsah (185 dní, popř. vracení se na místo) a důvody svého pobytu (osobní a profesní vazby). Pokud tak neučinil, nebylo možné dospět k závěru, že má na území ČR obvyklé bydliště.

Nejvyšší správní soud nemohl souhlasit s námitkou stěžovatele, že krajský soud neaplikuje judikaturu Soudního dvora a že se vyhýbá hodnocení stěžovatelem citované judikatury. Krajský soud, vázán rozsahem žalobních námitek, správně vyhodnotil, že z žalobcovy (stěžovatelovy) argumentace není zřejmé, proč by rozsudky ve věci Akyüz a ve věci Hoffman měly dopadat na nyní projednávaný případ, resp. jak by měly měnit výsledek předmětného řešení. Stěžovatel v žalobě pouze uvedl, že rozsudky ve věci Akyüz a ve věci Hoffman jsou na danou věc přílehlavé, aniž by uvedl, proč tomu tak je. Pokud stěžovatel dovozuje svou argumentaci o nutnosti udělení řidičského oprávnění z rozsudku ve věci Akjuz, tak k němu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelova argumentace není tímto rozsudkem podložena. Z tohoto rozsudku vyplývá, že využití příznivější legislativy některého z členských států samo o sobě neumožňuje prokázat nedodržení podmínky obvyklého bydliště. Zároveň je však v rozsudku uvedeno, že členský stát může odmítnout uznat na svém území řidičské oprávnění udělené jiným členským státem v případě, že je prokázáno na základě nesporných informací pocházejících od členského státu vydání, že držitel řidičského průkazu v době vydání tohoto průkazu nesplňoval podmínku obvyklého bydliště. Tento rozsudek se tedy týká především uznání již uděleného řidičského oprávnění. I v tomto rozsudku je však zdůrazněn význam splnění podmínky obvyklého bydliště. Pokud jde o rozsudek SDEU ve věci Hoffman, pak ten navazuje na rozsudek ve věci Akjuz a vyplývá z něj, že „[č]lánek 2 odst. 1 a čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (přepracované znění) musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát v období, kdy pro držitele průkazu vydaného jiným členským státem neplatil zákaz žádat o nový řidičský průkaz, a i přesto, že podmínka obvyklého bydliště na území posledně uvedeného státu byla splněna, odmítl uznat platnost tohoto řidičského průkazu, pokud byl danému držiteli na území prvního členského státu předchozí řidičský průkaz odňat.“ I z tohoto rozsudku je zřejmá podstatnost splnění podmínky obvyklého bydliště. Krajský soud aplikoval judikaturu SDEU správně.

Pokud se stěžovatel domnívá, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro jeho nesrozumitelnost, musí i tuto námitku Nejvyšší správní soud odmítnout. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb.

pokračování

NSS). Žádnou takovou vadu napadený rozsudek nevykazuje. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku je zcela srozumitelné a současně jsou z něj jasné 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

Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud věc posoudil správně a přezkoumatelným způsobem. Nejvyšší správní soud kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. posoudil jako nedůvodnou a zamítl ji.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 18. března 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu