



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mráčky a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **R. H. M.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Karlovy Vary, Polská 61/4, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 10. 2014, č. j. 57 A 78/2013 - 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) požádal 1. 8. 2012 u Městského úřadu v Sokolově (dále jen „správní orgán I. stupně“) o řidičské oprávnění a vydání řidičského průkazu. První rozhodnutí o této žádosti bylo zrušeno žalovaným v odvolacím řízení pro nepřezkoumatelnost, správní orgán I. stupně ovšem dospěl ke stejným závěrům i v novém rozhodnutí ze dne 2. 5. 2013, č. j. OD-4406/69449 /2012/OM. Důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatele bylo, že stěžovatel neprokázal, že má na území České republiky „obvyklé bydliště“ ve smyslu ustanovení § 2 písm. hh) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že si stěžovatel na území České republiky zajistil povolení k pobytu účelově, aby získal řidičský průkaz. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný zamítl.

rozhodnutím ze dne 22. 7. 2013, č. j. 2282/DS/13-3, a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil.

II.

Napadený rozsudek krajského soudu

Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 1. 10. 2014, č. j. 57 A 78/2013 - 49, dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Krajský soud dospěl k závěru, že pokud chtěl být stěžovatel úspěšný se žádostí o vydání řidičského oprávnění, měl tvrdit takové skutečnosti, na základě kterých by bylo možné dospět k závěru, že má na území České republiky „obvyklé bydliště“ ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Stěžovatel nicméně ani časový rozsah, ani důvody svého pobytu na území České republiky nekonkretizoval. Svoji argumentaci založil pouze na tvrzení, že jestliže doložil některou z listin uvedených v § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu, mělo mu být řidičské oprávnění vydáno.

K tomu krajský soud uvedl, že § 109 odst. 8 zákona o silničním provozu stanoví, jaké listiny musí být přiloženy k žádosti o vydání řidičského průkazu, nikoli na základě jakých listin je správní orgán povinen udělit řidičské oprávnění a řidičský průkaz vydat. Ustanovení § 109 odst. 8 zákona o silničním provozu nic nemění na znění § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, resp. povinnosti žadatele tvrdit a prokázat konkrétní skutečnosti, na základě nichž bude možné konstatovat existenci „obvyklého bydliště“ na území České republiky.

Stěžovatel před správními orgány tvrdil, že k prokázání „obvyklého bydliště“ stačí předložení některé z listin specifikovaných v § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu. Následně proto neuváděl žádné další skutečnosti, na základě kterých by bylo možné konstatovat, že na území České republiky skutečně má „obvyklé bydliště“. Podle názoru krajského soudu nemůže nyní stěžovatel správním orgánům důvodně vytýkat, že jej nevyzvaly k předložení důkazů k prokázání jím netvrzených skutečností, pokud sám rozsah ani důvody pobytu na území netvrdil.

Správní orgán I. stupně ani žalovaný nebyl dle krajského soudu povinen stěžovateli sdělovat, jaké konkrétní skutečnosti vyvolávají pochybnosti o jeho „obvyklém bydlišti“ v České republice. To by byl povinen učinit až tehdy, pokud by stěžovatel předložil takové důkazy, na základě nichž by bylo nutné dospět k závěru opačnému. Teprve až tehdy, jestliže by i za této situace správní orgán I. stupně chtěl rozporovat existenci „obvyklého bydliště“ stěžovatele na území České republiky, bylo by jeho povinností uvést skutečnosti či provést důkazy, které by byly způsobilé existenci tohoto bydliště vyvrátit. Dle krajského soudu přitom nelze přehlédnout, že správní orgány své pochybnosti stran skutečného bydliště stěžovatele v průběhu správního řízení výslovně vyjádřily. Ostatně stěžovatel s některými z nich ve správní žalobě polemizoval. Není tudíž důvodné tvrzení, že správní orgány své výhrady a pochybnosti nevznesly.

pokračování

III. Kasační stížnost

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, jež podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje v nesprávném právním posouzení krajského soudu stran důkazní hodnoty dokladů vztahujících se k prokázání „*obvyklého bydliště*“ na území České republiky. Krajský soud dospěl podle stěžovatele k matoucí a nelogické interpretaci § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu, že doklady prokazující „*obvyklé bydliště*“ neprokazují „*obvyklé bydliště*“.

Stěžovatel se řídil zákonem o silničním provozu, když jako jeden z důkazních prostředků prokazujících „*obvyklé bydliště*“ předložil nájemní smlouvu, která podle jeho názoru prokazuje uzavření nájemního vztahu za účelem bydlení na území České republiky. Interpretace, že nájemní vztah je toliko důkazem o možnosti užívat pronajatou nemovitost a neslouží jako důkaz osobní vazby k České republice, nemá podle stěžovatele oporu v zákoně a dokládá libovůli v postupu krajského soudu.

Stěžovatel je přesvědčen, že dostal své povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní, protože předložil doklady, které zákon o silničním provozu v § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) výslovně vyjmenovává jako možné pro účely prokázání „*obvyklého bydliště*“ na území. Správním orgánům stěžovatel vytýká, že k vyvrácení jeho tvrzení nevedly dokazování a nesdělily mu, z jakého důvodu nájemní smlouva nemůže být akceptována pro prokázání jeho „*obvyklého bydliště*“. O této skutečnosti se stěžovatel dozvěděl až z napadeného rozsudku.

Správní orgán I. stupně a žalovaný pomíjí, že stěžovatel ve správním řízení sice měl důkazní povinnost, ale o splnění této důkazní povinnosti je správní orgán povinen žadatele řádně požádat nebo jej ke splnění povinnosti řádně vyzvat. Vyzve-li správní orgán žadatele k prokázání „*obvyklého bydliště*“, neboť má za to, že předložené důkazní prostředky tuto skutečnost neprokazují, musí být předmětná výzva dostatečně určitá, jinak nelze z jejího nesplnění dovozovat žádné důsledky.

Jelikož správní orgán I. stupně formuloval výzvu k prokázání „*obvyklého bydliště*“ obecně, aniž by konkrétně vymezil, jaké skutečnosti brání žádosti vyhovět, nelze stěžovateli podle jeho mínění vytýkat, že by své důkazní povinnosti nedostál. Vydaným usnesením obsahujícím obecnou výzvu bez bližší konkretizace skutečností, které brání vyhovění žádosti, bylo řízení zatíženo vadou, která má vliv na zákonnost rozhodnutí vydaného v I. stupni.

Stěžovatel dále namítá, že z nájemní smlouvy je jasně zřetelný časový rozsah pobytu a nájemní smlouva samotná je dle § 2 písm. hh) „*osobní vazbou*“, tudíž je splněno popsání důvodu pobytu stěžovatele na území České republiky. Stěžovatel zde pobývá po určenou dobu a má zde osobní vazby spočívající v nájmu nemovitosti. Z toho důvodu stěžovatel nechápe, proč má konkrétním způsobem popsat časový rozsah stejně jako i důvody svého pobytu, když toto učinil předložením nájemní smlouvy, potvrzením o přechodném pobytu a výpisem z živnostenského rejstříku.

Stěžovateli není zcela jasné, jak by mohl prokázat faktický pobyt na území České republiky, neboť dle názoru krajského soudu je každý doklad prokazující „obvyklé bydliště“ zpochybnitelný. *Per analogiam* je třeba podle stěžovatele přijmout závěr, že objektivně ani žadatel své „obvyklé bydliště“ prokazovat nemůže, protože i v případě, že by předložil více dokladů prokazujících jeho bydliště, krajský soud by dospěl k závěru o účelovosti a neprůkaznosti těchto dokumentů.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel navrhuje podání předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“). Stěžovatel se domnívá, že pro rozhodnutí o otázce „obvyklého bydliště“ by bylo vhodné seznámit se s názorem Soudního dvora na výklad pojmů „obvyklé bydliště“, „osobní vazby“ a „profesní vazby“ žadatele o řidičský průkaz dle čl. 12 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. 12. 2006 o řidičských průkazech (Úř. věst. L 403, 30. 12. 2006, s. 18 - 60, unijní právní předpisy jsou dostupné na eurlex.eu; dále jen „směrnice 2006/126“), tedy co ve skutečnosti tyto pojmy znamenají a jakými důkazy je lze prokázat.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel v kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V. A. Aplikovatelný právní rámec

Čl. 7 odst. 1) písm. e) směrnice 2006/126

1. Řidičské průkazy se vydávají pouze žadatelům, kteří:

[...]

e) mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují.

Čl. 12 směrnice 2006/126

pokračování

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 neznamena přesun obvyklého bydliště.

§ 2 písm. hh) zákona o silničním provozu

Pro účely tohoto zákona

[...]

hh) obvyklé bydliště na území České republiky je místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba

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

§ 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu

(1) Řidičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která

[...]

d) má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje,

§ 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu

(4) K žádosti musí být přiložen

[...]

d) 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,*

§ 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu

(8) K žádosti o vydání řidičského průkazu podle odstavců 6 a 7 musí být přiložen

[...]

g) 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,*

V. B.

Meritorní posouzení věci

Zdejší soud pravidelně judikuje, že jedním z principů tvořících právo na spravedlivé řízení je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit. Nepřezkoumatelné rozhodnutí totiž nedává dostatečné záruky toho, že nebylo vydáno v důsledku libovůle či způsobem porušujícím Listinou základních práv a základních svobod zaručené právo na spravedlivý proces [nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 (N 85/8 SbNU 287), případně ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02 (N 155/35 SbNU 147); dostupné na adrese nalus.usoud.cz].

K nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil již dne 4. 12. 2003, a to v rozsudku č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS (dostupný na adrese www.nssoud.cz), v němž uvedl: „[N]edostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“ Za nepřezkoumatelné je dle navazující judikatury zdejšího soudu třeba považovat také rozhodnutí, v němž se soud nevypořádá se všemi žalobními body (rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74) či rozhodnutí, z něhož není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v

pokračování

žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné či vyvrácené (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

Vychází-li zdejší soud z uvedeného pojetí, konstatuje, že nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu tak, jak ji stěžovatel namítal, neshledal. Nejvyšší správní soud nemá za to, že by se krajský soud dopustil některého z uvedených nedostatků. Rozhodně nelze souhlasit se stěžovatelem, že by byly úvahy krajského soudu nedostatečné. Krajský soud jasně vyložil, proč považoval napadené rozhodnutí za zákonné. Napadený rozsudek se vypořádává se všemi žalobními námitkami a obsahuje jasně formulované závěry, které jsou také podpořeny srozumitelnou a nikoliv vnitřně rozpornou argumentací krajského soudu. Krajský soud v rozsudku vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby, z faktu, že v rozporu s přesvědčením stěžovatele posoudil napadené rozhodnutí žalovaného jako správné, ještě nevyplývá, že by byl rozsudek nepřezkoumatelný. Námitku stěžovatele, že krajský soud nedostatečně a nepřesvědčivě vyložil úvahy, jimiž se řídil, tedy nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou, neboť krajský soud zřetelně a jasně své úvahy v napadeném rozsudku uvedl; skutečnost, že je stěžovatel považuje ze svého subjektivního pohledu za nedostatečné a nesprávné, protože se neshodují s jeho právním názorem, nedokládá, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Nad rámec výše uvedeného musí Nejvyšší správní soud poukázat na to, že kdyby byl rozsudek krajského soudu skutečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jak tvrdí stěžovatel, nemohl by stěžovatel podat tak obsáhlou kasační stížnost, v níž vyjadřuje nesouhlas s jednotlivými argumenty soudu, neboť by nebylo nic, s čím by mohl takto polemizovat.

K věci samé Nejvyšší správní soud uvádí, že se nejedná o první věc, kterou by řešil v souvislosti s otázkou vydávání řidičských průkazů a udělování řidičských oprávnění osobám pocházejícím z jiných členských států Evropské unie. Obdobnými případy se zdejší soud zabýval již např. v rozsudcích ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014 - 29, ze dne 10. 2. 2015, č. j. 6 As 273/2014 - 27, ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, ze dne 27. 2. 2015, č. j. 7 As 256/2014 - 27 a ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26. Jelikož se jednalo o právně a skutkově v zásadě totožné věci, v dalších úvahách bude Nejvyšší správní soud vycházet právě z těchto rozhodnutí, přičemž uvádí následující.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že s předložením potvrzení o přechodném pobytu, nájemní smlouvy a výpisu z živnostenského rejstříku je počítáno v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu jako s podkladem pro vydání řidičského oprávnění. Stěžovatel nicméně přehlíží, že se jedná o důkazní prostředky, jimiž sice má žadatel prokázat své „obvyklé bydliště“ na území České republiky, avšak hodnocení těchto důkazních prostředků provádí správní orgán. Tyto formalizované doklady samy o sobě bez dalšího neprokazují materiální pobyt stěžovatele na území České republiky, tedy „obvyklé bydliště“ spočívající v užším vztahu ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Skutečnost, že zákon o silničním provozu tyto podklady označuje jako „*doklady prokazující obvyklé bydliště žadatele*“, na uvedeném nic nemění. Toto označení nelze vnímat izolovaně jako projev legální důkazní teorie, která by zcela nelogicky a nesystematicky činila v tomto konkrétním případě výjimku ze zásady volného hodnocení důkazů. Jedná se toliko o legislativní zkratku pro určitý okruh podkladů. Jejím cílem zcela zjevně není zavázat správní orgán ke konkrétnímu hodnocení důkazů. V takovém případě by totiž definice „obvyklého bydliště“ v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu zcela postrádala smysl. Jednotlivé faktory obsažené v této definici by byly bezvýznamné, neboť rozhodující by nebyl faktický pobyt žadatele, nýbrž toliko skutečnost, zda se například nechal zapsat do živnostenského rejstříku či požádal o povolení k přechodnému pobytu. Systematický

výklad tedy jednoznačně vylučuje stěžovatelovu ryze textualistickou interpretaci slov „*doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele*“. Kromě toho stěžovatelovu argumentaci vylučuje i výklad teleologický, včetně výkladu eurokonformního, jak bude rozvedeno dále. Skutečně tak platí, že „*doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele*“ ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu nemusí prokazovat „*obvyklé bydliště*“ žadatele. Za rozporný může být tento závěr označen pouze při úplném opomíjení základních principů pro interpretaci právních norem. Stěžovatel při svém lpění na podle něj jediném možném významu izolovaného slova zákona („*prokazující*“) zcela opomíjí ostatní ustanovení zákona o silničním provozu, smysl těchto ustanovení, úmysl zákonodárce a jasně formulovanou unijní úpravu, kterou zákon implementuje.

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 dokumentu, který mu formálně pobyt na území členského státu umožňuje. Stěžovatel se sice dovolává jednotlivých částí textu zákona o silničním provozu, avšak přehlíží, že institut „*obvyklého bydliště*“ definovaný pro účely zákona o silničním provozu v jeho ustanovení § 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, nájemní smlouvy a výpisu z živnostenského rejstříku proto samo o sobě ještě 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. Ten podle Nejvyššího správního soudu v předmětné věci nenaplnuje pojem „*obvyklé bydliště*“ stěžovatele na území České republiky.

Pokud by Nejvyšší správní soud uznal, že žadateli stačí pro prokázání „*obvyklého bydliště*“ např. pouhé předložení potvrzení o umožnění přechodného pobytu, nájemní smlouvy a výpisu z živnostenského rejstříku, bylo by možné, aby takový žadatel získal „*obvyklé bydliště*“ ve více členských státech Evropské unie, případně ve všech současně. Takový důsledek by byl zjevně v rozporu s úmyslem českého i unijního zákonodárce zabránit „*turistice za řidičskými průkazy*“ (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 4. 2012, *Hofmann*, C-419/10, ECLI:EU:C:2012:240; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na curia.eu; či důvodová zpráva k zákonu č. 297/2011 Sb., sněmovní tisk č. 300/0, rok 2011). Také teleologický výklad tedy podporuje závěr, že pouhým předložením dokladu o možnosti žadatele pobývat či podnikat na území členského státu nelze určit, že na území tohoto členského státu získal „*obvyklé bydliště*“.

Zákon o silničním provozu není koncipován tak, že každému žadateli, který předloží jeden ze zákonem uvedených dokladů, bude bez dalšího vydáno řidičské oprávnění, nýbrž v případě pochybností musí žadatel prokázat materiální „*obvyklé bydliště*“ na území České republiky. Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu je nutno interpretovat jako demonstrativní výčet důkazních prostředků, jimiž žadatel může „*obvyklé bydliště*“ doložit. Posouzení, zda žadatel své „*obvyklé bydliště*“ prokázal, je pak věcí správního orgánu, který musí své úvahy náležitě vyjádřit ve svém rozhodnutí, což se v posuzované věci stalo.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry správních orgánů a krajského soudu, že stěžovatel neprokázal své „*obvyklé bydliště*“ na území České republiky. Potvrzení o přechodném pobytu, nájemní smlouva a výpis z živnostenského rejstříku jsou bezpochyby

pokračování

důkazním prostředkem svědčícím ve prospěch „obvyklého bydliště“ stěžovatele na území České republiky, nikoliv však důkazním prostředkem jediným. Ve správním řízení byly zjištěny také skutečnosti značně zpochybňující věrohodnost tvrzení stěžovatele o jeho „obvyklém bydlišti“. Zejména jde o místo hlášeného pobytu v České republice na adrese průmyslového objektu, sjednanou úplatu nájemného ve výši pouze 500 Kč měsíčně či smlouvu o zřízení a vedení konta s adresou pro korespondenci nacházející se ve Spolkové republice Německo. Stěžovateli bylo umožněno se s těmito podklady seznámit, přičemž v takovém případě mu i ve spojení s výzvou k odstranění vad žádosti ze dne 21. 8. 2012, č. j. OD-4406/69449/2012/OM, muselo být zřejmé, že o splnění podmínky „obvyklého bydliště“ existují závažné pochybnosti. Přesto se nesnažil jakkoli podpořit svá tvrzení jinými důkazy a toliko setrval na svém nesprávném výkladu rozhodných ustanovení zákona o silničním provozu. Nepřehlédnutelnou a zcela zásadní je i skutečnost, že v odůvodnění rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2013, č. j. 284/DS/13-3, kterým bylo o odvolání proti zamítavému rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodováno poprvé, byl stěžovatel výslovně upozorněn na následující: „*V novém projednání může [...] navrhnout jakýkoliv jiný důkazní prostředek ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu, který bude svědčit o plnění a splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR ve smyslu ustanovení § 2 písm. bh) zákona o silničním provozu. Je důležité zde upozornit, že k prokázání obvyklého bydliště je výčet dokladů dle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu POUZE PŘÍKLADMÝ.*“

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řízení není ovládáno shodnými zásadami, kterými je ovládáno 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; dále jen „správní řád“). 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 jej správní orgán I. stupně vyzval k doložení „*osobních vazeb k obvyklému bydlišti na území České republiky*“. Ačkoliv jistě mohl správní orgán I. stupně výzvu formulovat pregnančněji, jakékoliv její nedostatky byly odstraněny podrobným návodem žalovaného uvedeným v jeho rozhodnutí ze dne 5. 3. 2013, č. j. 284/DS/13-3 (viz výše), kterým byla věc opětovně vrácena k projednání správnímu orgánu I. stupně. Stěžovateli tak muselo být zjevné, jaké skutečnosti měl prokázat. To by ostatně mělo být jasné i s ohledem na to, že stěžovatel byl již v řízení před správním orgánem I. stupně zastoupen advokátem, který se problematikou řidičských oprávnění cizinců opakovaně zabývá. Stěžovatel však příležitosti doplnit svou žádost o podklady nevyužil a setrval na tvrzení, že jím předložené podklady prokazují jeho „obvyklé bydliště“ na území České republiky, a to i přesto, že mu muselo být zřejmé, že tomu tak není a proč. Stěžovateli tak nemohlo svědčit žádné legitimní očekávání ohledně splnění důkazních povinností, když navzdory výzvě nedoložil splnění podmínky „obvyklého bydliště“.

Tvrzení stěžovatele, že nevěděl, jakými důkazními prostředky by mohl své „obvyklé bydliště“ prokázat, považuje Nejvyšší správní soud za účelové. Podle § 51 odst. 1 správního řádu platí, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné

ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Je zcela nasnadě, že stěžovatel mohl navrhnout svědky k prokázání toho, že se na jím uváděné adrese skutečně zdržuje (zákonem požadovanou dobu), že má na území České republiky osobní vazby a vykonává zde podnikatelskou činnost. Skutečný výkon podnikatelské činnosti mohl stěžovatel prokazovat různými listinami – smlouvami, fakturami, dalšími účetními doklady apod. Mohl navrhnout ohledání místa svého pobytu. Nebylo tedy nutné stěžovatele vyzývat k navržení konkrétních důkazních prostředků, neboť těmi mohlo být cokoli, co může přispět ke zjištění stavu věci. I kdyby stěžovatel ve správním řízení nebyl zastoupen osobou znalou práva, muselo by mu být 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.

Pokud stěžovatel namítá, že krajský soud dospěl k absurdnímu závěru, že dokladem prokazujícím „*obvyklé bydliště*“ se neproказuje „*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 slouží především jako určitý návod. 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 České republiky. K tomu může využít jak podkladů uvedených v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, tak i podkladů jiných, které v tomto ustanovení uvedeny nejsou. Krajský soud v napadeném rozsudku jen 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 neproказuje „*obvyklé bydliště*“.

Jak již bylo uvedeno, bylo na stěžovateli, aby prokázal existenci svého „*obvyklého bydliště*“ na území České republiky dle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Není přitom pravdou, že by správní orgány v tomto směru rezignovaly na svou povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stěžovateli nic nebránilo se s podklady rozhodnutí seznámit ještě před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně a navrhnout tak další důkazy, které by mohly zvrátit možný závěr správních orgánů o tom, že stěžovatel nesplňuje podmínku „*obvyklého bydliště*“ na území České republiky. Nelze přitom přisvědčit stěžovateli, že bylo pochybením správního orgánu I. stupně, že takovýto závěr nevyslovil již ve své výzvě k doplnění žádosti. Jednak v tu chvíli neměl tento správní orgán k dispozici všechny podklady, jednak takovéto jednoznačné hodnocení podkladů může provést až v rámci svého meritorního rozhodnutí. Nadto byl tento závěr v daném případě zcela zřejmý, když věc byla projednána správním orgánem I. stupně celkem dvakrát a stěžovatel tak byl již předem zpraven o možném náhledu správních orgánů na věc. V průběhu správního řízení má žadatel právo nahlížet do správního spisu podle § 38 správního řádu (o čemž byl stěžovatel řádně poučen) a tak se seznámit s poklady rozhodnutí, nikoli s úvahami, kterými se správní orgán bude řídit při vydání rozhodnutí. Správní orgán I. stupně proto postupoval správně, pokud až v odůvodnění rozhodnutí stěžovateli podrobněji sdělil, proč nemůže jeho žádosti vyhovět.

Stěžovatelův požadavek na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněný. K výjimkám z povinnosti položit předběžnou otázku

pokračování

se Soudní dvůr vyjádřil v rozsudku ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, C-283/81, ECLI:EU:C:1984:91: „Čl. 177 třetí pododstavec musí být vykládán v tom smyslu, že soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout oprávněnými 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, 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.“

Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice 2006/126 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 2006/126 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.“ Definice obsažená v čl. 12 směrnice 2006/126 je totožná s předchozí úpravou čl. 9 směrnice Rady 91/439/ES o řidičských průkazech (viz stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 4. 9. 2014, *Aykul*, C-260/13, ECLI:EU:C:2014:2166), proto lze pro účely výkladu čl. 12 směrnice 2006/126 využít i judikaturu vztahující se k čl. 9 směrnice Rady 91/439/ES o řidičských průkazech.

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. 7. 2003, *Komise proti Nizozemsku*, C-246/00, ECLI:EU:C:2003:398). 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. 5. 2011, *Grasser*, C-184/10, ECLI:EU:C:2011: 324). Ověřit podmínky „obvyklého bydliště“ totiž přísluší pouze členskému státu vystavení, jenž má výlučnou pravomoc zajistit, aby řidičské průkazy byly vydávány v souladu s požadovanými podmínkami.

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. Nejvyšší správní soud tedy nemá žádnou pochybnost o tom, jak by měl být dotčený čl. 12 směrnice 2006/126 interpretován. Skutečnost, že nepostačí doložení evidenční adresy k učinění závěru o existenci „obvyklého bydliště“ ve smyslu tohoto ustanovení, je nadto bez jakýchkoliv pochybností zřejmá již ze samotného textu tohoto ustanovení. Ten jasně hovoří o skutečných osobních a profesních vazbách žadatele o řidičský průkaz.

Nadto je třeba dodat, že ani není pravdivým tvrzení stěžovatele, že se Soudní dvůr dosud nezabýval výkladem samotného pojmu „obvyklé bydliště“. Odkázat lze kupř. na rozsudky ze dne 23. 4. 1991, *Ryborg*, C-297/89, ECLI:EU:C:1991:160, ze dne 12. 7. 2001, *Louloudakis*, C-262/99, ECLI:EU:C:2001:407, ze dne 7. 6. 2007, *Komise proti Řecku*, C-156/04, ECLI:EU:C:2007:316, či ze dne 26. 4. 2007, *Alevizos*, C-392/05, ECLI:EU:C:2007:251. Odcitovat lze kupř. posledně uvedený rozsudek, z něhož plyne: „*Za obvyklé bydliště musí být považováno místo, kde dotyčná osoba soustředila trvale své zájmy [...]. Kritérium trvalosti se váže na podmínku, že dotyčná osoba musí žít obvykle na dotyčném místě po dobu alespoň 185 dní v kalendářním roce. [...] Za účelem určení obvyklého bydliště jakožto trvalého centra zájmů dotyčné osoby, je třeba přihlédnout ke všem relevantním skutečnostem [...], a sice zejména k fyzické přítomnosti této osoby, členů její rodiny, k místu k bydlení, které má k dispozici, místu skutečné školní docházky dětí, místu výkonu pracovní činnosti, umístění majetkových zájmů, místu administrativní vazby s veřejnoprávními orgány a orgány sociální péče, neboť tyto skutečnosti vyjadřují vůli této osoby přiznat místu vazby určitou stabilitu z důvodu nepřetržitosti vyplývající z navykého způsobu života a běžných společenských a pracovních vztahů [...].*“

VI.

Závěr a náklady řízení

Ze shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

pokračování

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu