



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Petra Sedláka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **K. B.-S.**, , zastoupen 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 17. 3. 2014, č. j. 555/DS/14 - 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 11. 2014, č. j. 30 A 45/2014 – 37.

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Plzni, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 17. 3. 2014, č. j. 555/DS/14-3, kterým bylo rozhodnuto o odvolání proti usnesení Městského úřadu Sokolov, odboru dopravy, ze dne 21. 1. 2014, č. j. OD-4311-3/110770/2013/MK. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o vydání řidičského průkazu České republiky ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.

Stěžovatel v žalobě brojil proti procesním pochybením správních orgánů. Zejména namítl, že správní orgán prvního stupně jej sice vyzval k prokázání obvyklého bydliště, nicméně tato výzva byla zcela obecná a bez toho, že by správní orgán prvního stupně vymezil, jaké skutečnosti brání vyhovět žádosti stěžovatele. Tím zatížil správní orgán prvního stupně řízení vadou, která má zásadní vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Dále stěžovatel brojil proti tomu, že se ani správní orgán prvního stupně ani žalovaný dostatečně nevypořádali s jeho námitkami, čímž porušili jeho právo na spravedlivý proces. Podle stěžovatele obě rozhodnutí pouze komentují průběh správního řízení. Jako další vadu uvedl, že správní orgány nesprávně hodnotily potvrzení o přechodném pobytu na území ČR, které je veřejnou listinou.

V dalším bodě žaloby namítal stěžovatel nesprávné právní hodnocení splnění podmínky obvyklého bydliště. Žalovaný podle stěžovatele nesprávně zjistil skutkový stav, k jehož zjištění dospěl na základě procesně vadného postupu a zároveň věc nesprávně právně posoudil. Namítl, že splnil podmínky pro prokázání obvyklého bydliště doložením osobních a profesních vazeb a správní orgány účelově zpochybnily autenticitu veřejných listin – potvrzení o přechodném pobytu a výpisu ze živnostenského rejstříku.

Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Krajský soud konstatoval, že z výzvy správního orgánu prvního stupně ze dne 2. 1. 2014, č. j. OD-4311-3/110770/2013/MK je dostatečně zřejmé, ohledně jakých skutečností a z jakého důvodu má stěžovatel předestřít správnímu orgánu svá tvrzení a předložit či alespoň označit vhodné důkazní prostředky.

Ve vztahu k odůvodnění správního rozhodnutí uvedl, že prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí tvoří celek a z tohoto celku jsou seznatelné důvody výroků rozhodnutí, vč. podkladů pro jejich vydání a úvah, kterými se správní orgány řídily. Podle krajského soudu nebyla porušena procesní práva stěžovatele ani tím, že mu nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům před rozhodnutím správního orgánu, neboť ve věci bylo rozhodováno pouze procesním rozhodnutím.

Krajský soud dále konstatoval, že samotné potvrzení o přechodném pobytu nemůže prokázat skutečnosti podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, neboť nemůže prokazovat, že fyzická osoba na určitém místě na území ČR pobývá způsobem a po dobu vyžadovanou zákonem o silničním provozu, a není tedy samo o sobě důkazem o tom, že určité místo na území ČR je místem obvyklého pobytu cizince na území ČR ve smyslu zákona o silničním provozu. Obdobně zhodnotil krajský soud i výpis z živnostenského rejstříku a potvrzení o zajištění ubytování, které taktéž samy o sobě nemohou prokazovat, zda cizinec pobývá na území ČR ani jak dlouho zde pobývá. Krajský soud zároveň vyjádřil pochybnosti ohledně místa, kde se měl stěžovatel na území ČR zdržovat.

Následně se krajský soud obsáhle věnoval prokázání obvyklého bydliště stěžovatele na území ČR a uvedl, že stěžovatele zatěžovala v řízení povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení a nelze z povahy věci požadovat po správních orgánech, aby za účastníka obstarával podklady a skutečnosti, které povedou k vyhovění žádosti. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na plné znění rozsudku krajského soudu,

pokračování

které je, stejně jako další rozhodnutí správních soudů, na které Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku odkazuje, zveřejněno na www.nssoud.cz.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“

Nezákonnost kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu spočívá v tom, že krajský soud provedl nesprávné posouzení ve věci průkaznosti dokladů prokazujících obvyklé bydliště. Krajský soud nesprávně hodnotil provedené důkazy a učinil z nich nesprávná skutková zjištění. Nepřezkoumatelnost přezkoumávaného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud nedostatečným způsobem, nepřesvědčivě a zmateně vyložil úvahy, které jej vedly k vlastnímu rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost dále spočívá v tom, že se krajský soud nezabýval naplněním definice obvyklého bydliště ve vztahu k § 2 písm. hh) bod 2 silničního zákona.

Stěžovatel namítl, že dostatečně prokázal skutečnosti, na jejichž základě bylo nutné dospět k závěru, že má na území ČR obvyklé bydliště, a to předložením dokladů, které obvyklé bydliště ze zákona prokazují. Jestliže správní orgán prvního stupně formuloval výzvu k prokázání obvyklého bydliště, učinil tak zcela obecně bez toho, aby vymezil, jaké skutečnosti brání žádosti vyhovět. Nelze proto stěžovateli vytýkat, že by své důkazní povinnosti nedostál. Ve správním řízení neplatí břemeno tvrzení a důkazní v té podobě, jaká je známa z civilního procesu, a naopak správní řízení je ovládáno zásadou vyšetřovací (§ 50 odst. 2 věta první zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Obecnou výzvou správní orgán zatížil řízení vadou, která má vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí.

Stěžovatel správním orgánům předložil dokumenty prokazující obvyklé bydliště. Ačkoliv souhlasí s tím, že jeho pobyt musí být faktický, neví, jak by mohl prokázat faktický přechodný pobyt. Ze závěrů krajského soudu podle stěžovatele ve skutečnosti vyplývá, že doklady prokazující obvyklé bydliště neprokazují obvyklé bydliště, což je v rozporu se zásadami formální logiky. Odůvodnění rozsudku krajského soudu je absurdní a nepřezkoumatelné. Stěžovatel poukázal na čl. 2 odst. 3 Ústavy (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.) a konstatoval porušení čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby dokumenty prokazující obvyklé bydliště neprokazovaly obvyklé bydliště, formuloval by daná ustanovení jinak.

Postup správních orgánů je v rozporu s § 4 odst. 1 až 4 správního řádu, neboť správní orgán prvního stupně stěžovatele nepoučil, jaké jiné doklady by prokázaly jeho obvyklé bydliště. Navíc stěžovatel neovládá vůbec český jazyk, i z toho důvodu vnímá stěžovatel přístup správních orgánů jako diskriminační.

Správní orgány, stejně jako krajský soud, nesprávně chápou pojmy „trvalé bydliště“ a „obvyklé bydliště“ a nerespektují koncentrační lhůtu podle § 36 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel předložil dostatek důkazů k prokázání jeho obvyklého bydliště v ČR a správnímu orgánu prvního stupně se nepodařilo prokázat opak. Stěžovatel brojil i proti tomu, že je přehlížena podnikatelská vazba na pobyt na území ČR. Překážku, pro kterou

nebylo vyhověno jeho žádosti, se dozvěděl až po vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tedy po koncentrační lhůtě stanovené v § 36 odst. 1 správního řádu.

Krajský soud podle stěžovatele vykládal důkazy prokazující obvyklé bydliště nejednoznačně a v rozporu s účelem zákona. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 47/2013 a uvedl, že s ohledem na právo EU legitimně očekával, že bude jeho žádosti vyhověno poté, co předloží doklady k prokázání obvyklého bydliště. Závěrem namítl, že se krajský soud naplněním definice obvyklého bydliště nezabýval ani v situaci, kdy doložil jak výpis z živnostenského rejstříku ČR, tak i potvrzení o výkonu závislé práce ve Spolkové republice Německo.

Stěžovatel také navrhl, aby byla položena předběžná otázka Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně výkladu a prokazatelnosti pojmů „obvyklého bydliště“, „osobní vazby“ a „profesní vazby“ žadatele o řidičský průkaz dle 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. Ve spojených věcech C-334/06 a C-336/06, ani ve věcech C-335/06, C-224/10, C-467/10, C-419/10, C-184/10, C-445/08, C-321/07, C-334/09, C-343/06 nebo C-329/06 nejsou uvedené pojmy vyloženy. Dosavadní postup správních orgánů zasahuje do osobních údajů žadatelů, bankovního tajemství, obchodního tajemství, práva na obydlí a soukromí, kontrolami cizinecké policie je pak bráněno v podnikání a ve svobodě pohybu a usazování. Stěžovatel závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a své vyjádření k žalobě podané stěžovatelem u krajského soudu, neboť důvody kasační stížnosti jsou obsahově téměř totožné s žalobními a odvolacími námitkami.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

V posuzované věci se soud nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil 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 lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996,

pokračování

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>, nebo 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).

Stěžovatel dovozoval nepřezkoumatelnost rozsudku jednak z nedostatečného, nepřesvědčivého a zmateného odůvodnění úvah krajského soudu, jednak z toho, že se krajský soud nezabýval naplněním definice obvyklého bydliště. Žádnou vytýkaných vad Nejvyšší správní soud neshledal. Rozhodnutí krajského soudu je formálně v narační části členěno podle jednotlivých žalobních námitek. V každé části se krajský soud přezkoumatelným způsobem vypořádává s jednotlivými námitkami. Důvody rozhodnutí krajského soudu jsou vyloženy zcela jasně, nejsou vnitřně rozporné.

Je sice pravdou, že krajský soud ve svém rozhodnutí detailně nedefinuje pojem obvyklé bydliště jako samostatný bod rozhodnutí, ale dlužno dodat, že ani stěžovatel v žalobě nikde výslovně nevyžadoval, aby krajský soud obvyklé bydliště definoval. Vyčítat tedy krajskému soudu, že jeho rozhodnutí neobsahuje definici obvyklého bydliště, nekoresponduje s obsahem žalobních námitek. Nadto krajský soud se ve svém rozhodnutí obvyklým bydlištěm zabýval, a to na str. 11 rozsudku ve vztahu ke způsobu prokazování obvyklého bydliště. Krajský soud jasně definoval prvky obvyklého bydliště, jak kvalitativně odkazem na osobní vazby (*„Jelikož osobními vazbami se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, je zřejmé, že jde o skutečnosti, povědomostí o níž disponuje především žadatel o udělení řidičského oprávnění.“*), tak kvantitativně odkazem na minimální dobu trvání (*„K pobývání na místě nebo k pobývání a vracení se na toto místo musí nadto docházet po delší dobu, která pro bod 1 činí alespoň 185 dnů v kalendářním roce“ a pro bod 2 je vymezena znaky „pravidelně“ a „není-li výkon takovéto činnosti v jiném státě omezen na dobu určitou“*). Zároveň je přezkoumávaného rozsudku zřejmé, že krajský soud chápe obvyklé bydliště jako faktický pobyt v kontrapozici k formálnímu a formálně prokazovanému trvalému bydlišti (*„Soud tu nemůže akceptovat představu, že předloží-li žadatel jednu či více takovýchto listin, musí mu být řidičské oprávnění uděleno a jestliže tak správní orgán neučiní (z důvodů, které jsou v souladu se zákonem a které v odůvodnění rozhodnutí vyjeví), musí každé tvrzení žadatele dopodrobna vyvracet.“*). Na základě uvedeného lze dospět k závěru, že krajský soud prostřednictvím vymezení znaků definoval obvyklé bydliště jako faktické kritérium splňující určité kvalitativní a kvantitativní znaky vymezené zákonem.

Důvodná není námitka, že by výzva správního orgánu prvního stupně ze dne 2. 1. 2014, č. j. OD-4311-3/110770/2013/MK, byla natolik obecná, aby znemožňovala stěžovateli vyhovět výzvě.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti. Stěžovatel podal dne 20. 12. 2013 u Městského úřadu v Sokolově žádost o vydání řidičského průkazu, ke které připojil mimo jiné žádost o přijetí k výuce a výcviku, test uchazeče, lékařský posudek, kopii řidičského průkazu, kopii dokladu o přechodném pobytu, kopii potvrzení o přechodném pobytu, kopii výpisu z živnostenského rejstříku, plnou moc právního zástupce, doklad o daňovém identifikačním čísle, doklad o

poskytování ubytování a potvrzení o pracovním poměru v SRN. Správní orgán prvního stupně vyzval stěžovatele výzvou ze dne 2. 1. 2014, č. j. OD-4311-3/110770/2013/MK, mimo jiné ke sdělení důvodů žádosti, jelikož z žádosti vyplývalo, že stěžovatel již vlastní řidičské oprávnění skupiny B, dále k předložení originálu dokladu prokazujícího obvyklé bydliště stěžovatele nebo návrhu jiného důkazního prostředku k jeho prokázání nebo potvrzení o studiu. Dále vyzval k prokázání obvyklého bydliště z důvodu osobních vazeb nebo k návrhu důkazního prostředku k jejich prokázání. Zároveň vyzval stěžovatele, aby se osobně dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně. Z protokolu o ústním jednání ze dne 8. 1. 2014, č. j. OD-4311-3/110770/2013/MK, vyplývá, že stěžovatel k výzvě správního orgánu prvního stupně doložil občanský průkaz Spolkové republiky Německo, fotografii, uvedl důvod žádosti a doplnil plnou moc k zastoupení v české části žádosti.

Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu pro účely tohoto zákona obvyklé bydliště na území České republiky je místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba 1. pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb, kterými se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, a popřípadě zároveň i z důvodů podnikání, výkonu jiné samostatně výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky, nebo 2. pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv podniká, vykonává jinou samostatně výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě, není-li výkon takovéto činnosti v jiném státě omezen na dobu určitou.

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

Podle § 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

pokračování

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 jejich 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.

Z citované výzvy správního orgánu prvního stupně ze dne 2.1.2014, č. j. OD 4311-3/110770/2013/MK je zcela zřejmé, že správní orgán prvního stupně nepovažoval předložené doklady za dostatečné k prokázání osobních vazeb stěžovatele ve smyslu zákona o silničním provozu (viz odůvodnění předmětné výzvy). Bylo tedy na stěžovateli, aby poskytl správnímu orgánu jiné důkazní prostředky, které by podpořily jím předložené formální doklady. V žádném případě není úkolem správního orgánu, aby v případě, kdy jsou mu předloženy formálně bezvadné doklady, prokazoval jím domnělou neexistující skutečnost, tedy obvyklé bydliště stěžovatele. Je to naopak stěžovatel, který chtěl vydání řidičského oprávnění, a proto bylo na něm, aby doložil v první řadě formální doklady a dále, v případě jejich nedostatečnosti, i jiné důkazní prostředky prokazující jeho obvyklé bydliště na území ČR. Teprve v případě, že by předložil dostatek důkazních prostředků, bylo by na správním orgánu, aby tyto důkazní prostředky případně znevěrohodnil.

Prokazování obvyklého bydliště (případně obvyklého pobytu) je zcela standardním postupem v některých civilněprávních sporech. Typickými jsou např. spory ve věcech občanskoprávních aspektů mezinárodních únosů dětí (protiprávní přemístění nebo zadržení dítěte), kde je prokázání obvyklého pobytu dítěte zcela zásadní skutečností, na které je postaveno celé soudní řízení. I v těchto sporech se prokazuje právě faktické, skutečné a reálné bydliště účastníka řízení před jeho přemístěním či zadržením a volba důkazních prostředků nečiní žádné problémy. Je tedy s podivem, že stěžovatel, navíc v řízení zastoupený právním profesionálem, není schopen navrhnout důkazní prostředky k tomu, aby prokázal, kde se fyzicky zdržuje. Formální doklady jako potvrzení o přechodném pobytu, výpis ze živnostenského rejstříku, osvědčení o registraci k dani ani nájemní smlouva nebo potvrzení o zajištění ubytování nejsou důkazními prostředky, které by beze zbytku prokázaly, že se stěžovatel zdržuje fyzicky na určitém místě. Jistě, tyto důkazní prostředky mohou znamenat prvotní unesení důkazního břemene, ale v případě pochybností správního orgánu musí být podepřeny důkazními prostředky, které osvědčí skutečný pobyt. Takovými důkazními prostředky mohou být např. výpovědi svědků,

zprávy lékařů, úřadů v místě samém apod. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As287/2014 - 36, uvedl, že „[t]vrzení stěžovatele, že nevěděl, jakými důkazními prostředky by mohl své obvyklé bydliště prokázat, považuje Nejvyšší správní soud za zcela účelové. Podle ust. § 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 že zde vykonává podnikatelskou činnost. Skutečný výkon podnikatelské činnosti mohl 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.“

Ani námitka, že správní orgány nepoučily účastníka, které jiné doklady by prokázaly obvyklé bydliště, není důvodná. Je jisté na účastníku řízení, aby sám volil důkazní prostředky na podporu svých tvrzení. Správní orgán prvního stupně plně dostal své povinnosti, pokud uvedl, které tvrzení stěžovatele má za neprokázané a poskytl mu prostor pro doplnění důkazních návrhů.

Nejvyšší správní soud se obdobnou problematikou zabýval v nedávném, již citovaném, rozhodnutí ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 39. V tomto rozsudku se otázkou obvyklého pobytu podrobně zabýval a odkázal i na předcházející rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 - 26, a rozsudek ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68). Nejvyšší správní soud se v nyní posuzované věci zcela ztotožňuje se závěry citovaného rozsudku ze dne 12. 2. 2015. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že „(...) souhlasí se stěžovatelem, že s předložením potvrzení o přechodném pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku je počítáno v ust. § 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 má žadatel prokázat své obvyklé bydliště na území České republiky (srov. dikci – doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele), přičemž hodnocení těchto důkazních prostředků provádí správní orgán. Tyto formalizované doklady samy o sobě automaticky 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 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 ust. § 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

pokračování

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 ust. § 92 odst. 4 písm. d) a ust. § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu nemusí prokazovat obvyklé bydliště žadatele. Za kontradiktorní 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.“

Obvyklé bydliště nelze ztotožňovat s formálním bydlištěm, neboť v rámci § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu zákonodárce jasně upřednostnil materiální, skutečný, reálný pobyt žadatele na území České republiky. Takový pobyt nelze bezvýhradně prokazovat pouze formálními listinami. Jakkoliv zákon o silničním provozu vyjmenovává určité důkazní prostředky, které mohou prokazovat obvyklý pobyt, nemůže se jednat o výlučné důkazní prostředky, neboť tím by bylo kritérium obvyklého bydliště zformalizováno. Žádné potvrzení o přechodném pobytu ani výpis z živnostenského rejstříku ani potvrzení o registraci k dani neprokazuje, že se stěžovatel skutečně na území ČR zdržuje. To ve skutečnosti neprokazuje ani uzavřená nájemní smlouva nebo potvrzení o ubytování. Tyto doklady mohou být dostatečné ve chvíli, kdy správní orgán nemá pochybnosti o tom, že má žadatel obvyklé bydliště na území ČR.

Ve chvíli, kdy je správním orgánem po předložení těchto formálních dokladů vyzván k prokázání obvyklého bydliště, je zřejmé, že správnímu orgánu tyto formální doklady nepostačovaly, a je na stěžovateli, aby správnímu orgánu nabídl jiné důkazní prostředky k prokázání toho, že se skutečně na území ČR zdržuje, jak tvrdí a jak se snaží prokázat formálními listinami. Prokázání skutečného pobytu stěžovatele, nikoliv jen jeho formální deklarace, je plně v souladu se snahou zabránit „turistice za řidičskými průkazy“ (viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-419/10, *Hofmann*, ECLI:EU:C:2012:240, nebo důvodová zpráva k zákonu č. 297/2011 Sb., sněmovní tisk č. 300/0, rok 2011).

Důvodná není ani námitka diskriminace. Stěžovatel byl v řízení před správními orgány zastoupen právním profesionálem a ze správního spisu nevyplývá, že by požadoval překlad všech listin do německého jazyka. Nemůže se tedy dovolávat toho, že podáním správního orgánu nerozuměl, nebo byl postupem správního orgánu jakkoliv diskriminován.

Stěžovatel má pravdu v tom, že správní orgán prvního stupně nevyzval stěžovatele alternativně k prokázání podnikatelské vazby. Nicméně nic nebránilo stěžovateli v odpovědi na výzvu správního orgánu prvního stupně reagovat tak, že by prokazoval právě podnikatelskou vazbu namísto osobních vazeb, nicméně v tom případě by musel navrhnout důkazy k prokázání toho, že se na jím tvrzené místo obvyklého bydliště pravidelně vrací, což taktéž nevyplývá z jeho potvrzení o přechodném pobytu, výpisu ze živnostenského rejstříku, osvědčení o registraci k dani ani z nájemní smlouvy nebo potvrzení o zajištění ubytování. Stěžovatelem předložené doklady prokazují pouze to, že vykonává závislou práci v SRN, má živnostenské oprávnění pro podnikání v ČR, stejně

tak má v ČR povolen přechodný pobyt a uzavřel v ČR nájemní smlouvu. Z uvedených listin ale nevyplyvá, že se na území ČR zdržuje.

Závěrem kasační stížnosti navrhl stěžovatel položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Nejvyšší správní soud se i v tomto případě shoduje s názorem vysloveným v rozsudku ve věci sp. zn. 7 As 287/2014, kde Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]těžovatelův požadavek na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněný. Jak Soudní dvůr vyslovil například ve svém rozsudku ve věci 283/81 CILFIT (ECLI:EU:C:1982:335; body 10 – 20), překládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. 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 o tom, jak by měl být dotčený čl. 12 směrnice č. 2006/126/ES interpretován. Skutečnost, že nepostačí doložení evidenční adresy k učinění závěru o existenci obvyklého bydliště ve smyslu tohoto ustanovení je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé již ze samotného textu tohoto ustanovení. Ten jasně hovoří o skutečných osobních a profesních 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 rozumná pochybnost o této interpretaci existovala. Stejně tak ani stěžovatelem tvrzené množství obdobných sporů nesvědčí o nejednoznačnosti výkladu směrnice. Rozhodování o tom, zda vyvolat soudní spor či nikoliv, je ovlivněno celou řadou faktorů (osobních, ekonomických i právních), přičemž některé z nich mohou převážet i v případě, že interpretace právní normy je zcela jednoznačná.“

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nenáleží mu proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. dubna 2015

pokračování

2 As 5/2015 - 35

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu