



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **S. H.**, 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 31. 10. 2014, č. j. 30 A 85/2014 - 38,

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

Rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 6. 2014, č. j. 1559/DS/14-3, bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 5. 2014, č. j. 12378/OD/13-2/Mráz, kterým byla dle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuta žádost stěžovatele o udělení řidičského oprávnění skupiny B. Důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatele bylo neprokázání splnění podmínky „*obvyklého bydliště*“ na území České republiky ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 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“).

Stěžovatel ke své žádosti doložil k prokázání „*obvyklého bydliště*“ na území České republiky kopii potvrzení o přechodném pobytu, výpis z živnostenského rejstříku, rozhodnutí o registraci k dani z příjmů a výpis ze sporožirového účtu vedeného u České spořitelny, a.s. Správní orgán I. stupně nepopíral, že stěžovateli byl povolen přechodný pobyt na území České republiky, nicméně doložené dokumenty podle jeho názoru dostatečně neprokazovaly, že se na adrese přechodného bydliště skutečně minimálně 185 dnů v kalendářním roce zdržuje z důvodu osobních a profesních vazeb, případně se tam z důvodu osobních vazeb pravidelně vrací. Při pobytových kontrolách na adrese přechodného pobytu stěžovatele nebyl nikdo zastížen a na uvedené adrese taktéž není záznam o provozovně, která by zde údajně měla být. Skutečnost, že jediným důkazem toho, že se stěžovatel zdržuje na adrese hlášeného pobytu, je jeho jméno na dlouhém seznamu osob (cizinců) umístěném na schránce daného domu, nepovažoval správní orgán I. stupně za prokázání „*obvyklého bydliště*“.

II.

Napadený rozsudek krajského soudu

Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 31. 10. 2014, č. j. 30 A 85/2014 - 38, 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 z obou správních rozhodnutí jsou seznatelné důvody jejich výroků, podklady pro jejich vydání, úvahy, jimiž se správní orgány řídily, jakož i informace o tom, jak se žalovaný vypořádal s důvody uvedenými v odvolání stěžovatele. Z rozhodnutí je dle krajského soudu zřejmé, z jakého důvodu byla stěžovatelova žádost zamítnuta. Jsou zde uvedeny konkrétní důvody, proč byly aplikovány právě dané předpisy a proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí. Žalovaný podrobně zdůvodnil, proč neakceptoval námitky uvedené v podaném odvolání. Rozhodnutí správních orgánů byla dle krajského soudu odůvodněna jasně, určitě a srozumitelně.

Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu by podle názoru krajského soudu sice izolovaně mohlo být vykládáno způsobem, že jako doklad prokazující „*obvyklé bydliště*“ žadatele by stačilo potvrzení o přechodném pobytu, vezme-li se ovšem v úvahu kontext zákona o silničním provozu, je nutné dojít k odlišnému závěru. Potvrzení o přechodném pobytu je vydáváno každému občanu Evropské unie, který hodlá v České republice pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce a u něhož nebyly zjištěny překážky stanovené zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“). Jiné skutečnosti Ministerstvo vnitra nezjišťuje, tedy ani neosvědčuje a nepotvrzuje. Z uvedeného dle krajského soudu plyne, že potvrzení o přechodném pobytu sice prokazuje adresu hlášeného pobytu cizince, ale nemůže prokazovat, že fyzická osoba na určitém místě pobývá 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb nebo že na určitém místě na území České republiky pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací.

Chtěl-li být stěžovatel se svojí žádostí o vydání řidičského oprávnění úspěšný, bylo podle krajského soudu jeho povinností tvrdit takové skutečnosti (a tyto následně prokázat),

pokračování

na základě nichž by bylo možné dospět k závěru, že má na území České republiky „obvyklé bydliště“. Povinnost tvrdit pro rozhodnutí věci podstatné skutečnosti vyplývá ze samotného faktu, že je to žadatel, kdo v řízení o vydání řidičského oprávnění tvrdí, že jsou splněny všechny podmínky pro to, aby jeho žádosti bylo vyhověno. Žadatel je tak povinen konkrétním způsobem popsat časový rozsah a důvody svého pobytu na území České republiky. Není-li totiž znám časový rozsah a důvody pobytu na území, nelze dospět k závěru, že žadatel má na území České republiky „obvyklé bydliště“. Povinnost prokázat tvrzené skutečnosti vyplývá z § 52 správního řádu, podle kterého jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.

Ustanovení § 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.

Správní orgány s ohledem na výše uvedené dle krajského soudu dospěly ke správnému závěru, když neshledaly námitku stěžovatele o tom, že „i pouze jedna z listin uvedených v § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu je pro doložení vazeb a splnění podmínek zákona naprosto dostačující“, za důvodnou. Stěžovatel založil svoji obranu ve správním řízení na nesprávném právním názoru, že k prokázání „obvyklého bydliště“ postačuje předložit některou z listin uvedených v § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu. Vzhledem k tomu tedy stěžovatel ani netvrdil konkrétní skutečnosti, na základě kterých by bylo možné dovodit, že má na území České republiky „obvyklé bydliště“. Stěžovatel konkrétním způsobem nepopsal časový rozsah ani důvody svého pobytu na území. Nemůže proto správním orgánům vytýkat, že jej nevyzvaly k předložení důkazů k prokázání jím netvrzených skutečností.

V rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo uvedeno, že na základě provedené pobytové kontroly nebyl stěžovatel na adrese přechodného bydliště zastižen. V tomto rozhodnutí je podrobně popsáno, že na vstupních dveřích objektu, který má být údajným stěžovatelovým bydlištěm, je kovová mříž a na schránce je vyvěšen dvoustránkový seznam osob (cizinců), a to včetně stěžovatele. Pobytová kontrola byla na této adresa provedena několikrát, pokaždé se stejným výsledkem, tj. zjištěním, že vchod je zamřížovaný a není zde fyzicky přítomna jakákoli osoba.

Krajský soud závěrem napadeného rozsudku uvedl, že lze jistě souhlasit s tím, že výklad § 3 správního řádu musí být prováděn v souvislosti s § 2 téhož zákona. Ostatně ustanovení každého zákona by měla být vykládána ve vzájemné souvislosti. Krajský soud ovšem neshledal, že by se správní orgány této zásadě zpronevěřily. Jejich pochybnosti byly srozumitelně vyjádřeny, stejně tak se stěžovateli dostalo vysvětlení, proč jeho argumentace není považována za dostatečnou.

III.

Kasační stížnost

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, jež podřadil pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) 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“.

Správní orgány dle stěžovatele pomíjejí, že žadatel v řízení o vydání řidičského průkazu sice má důkazní povinnost, ale ke splnění důkazní povinnosti je správní orgán povinen žadatele řádně vyzvat. Jestliže správní orgán vyzve žadatele k tomu, aby prokázal „obvyklé bydliště“, neboť je toho názoru, že dosud předložené důkazní prostředky předmětnou skutečnost neprokazují, musí být jeho výzva dostatečně určitá, jinak nelze z jejího nesplnění dovozovat zákonné 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 nedostal. Vydaným usnesením obsahujícím pouze obecnou výzvu bez bližší konkretizace skutečností, které brání vyhovění žádosti, bylo řízení zatíženo vadou, která má vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Krajský soud podle stěžovatele nesprávně hodnotil provedené důkazy a z těchto učinil nesprávná skutková zjištění, a to konkrétně ve vztahu k předložení potvrzení o přechodném pobytu v České republice a výpisu z živnostenského rejstříku, v důsledku toho také nesprávně interpretoval § 82 ve spojení s § 92 zákona o silničním provozu.

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

Jednou z podmínek pro udělení řidičského oprávnění je podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, že žadatel má na území České republiky „obvyklé bydliště“. S tímto stěžovatel souhlasí a prohlašuje, že doklady, které dle zákona prokazují „obvyklé bydliště“, předložil a tím splnil podmínku „obvyklého bydliště“, když předložil potvrzení o přechodném pobytu, doklad o zřízení účtu i výpis z živnostenského rejstříku dokládající výkon podnikatelské činnosti v České republice.

Napadené rozhodnutí krajského soudu podle stěžovatele není ani dostatečně přesvědčivě odůvodněno, což již samo o sobě zakládá jeho nezákonnost. Uvedenou vadu stěžovatel shledává ve skutečnosti, že se krajský soud nezabýval naplněním definice „obvyklého bydliště“ ve vztahu k § 2 písm. hh) bodu 2 zákona o silničním provozu. Stěžovatel zřetelně vytýkal žalovanému, že se nevypořádal s otázkou, že ve správním řízení předložil nejen potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky, nýbrž i výpis ze živnostenského rejstříku ve vztahu k podnikání na území České republiky. Stěžovatel byl přesvědčen, že splnil podmínky pro prokázání „obvyklého bydliště“ stanovené alternativně zákonem o silničním provozu v § 92 odst. 4 písm. d) doložením osobních a profesních vazeb ve vztahu k § 2 písm. hh) bodu 2 zákona o silničním provozu.

Ve smyslu § 2 písm. hh) bodu 2 zákona o silničním provozu je „obvyklé bydliště“ prokázáno také tehdy, jestliže žadatel paralelně vykonává živnost, podnikání nebo závislou

pokračování

pracovní činnost na území jiného státu, což se dle názoru stěžovatele týká právě projednávaného případu. Stěžovatel tuto skutečnost doložil předloženými listinami s tím, že se zdržuje na území dvou států Evropské unie za účelem podnikání. Nyní proto vytýká krajskému soudu, že této otázce nevěnoval pozornost, což činí jeho rozsudek nepřezkoumatelným, což se týká také posouzení právní otázky z pohledu posouzení definice „*obvyklého bydliště*“.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel navrhuje podání předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“). K tomu stěžovatel uvedl, že pro rozhodnutí o otázce „*obvyklého bydliště*“ by bylo vhodné se seznámit 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 ke 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 jeho 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

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,*

pokračování

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 spravedlivý proces 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 [nálezy 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 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. Krajský soud jasně vyložil, proč považoval napadené rozhodnutí za zákonné.

Napadený rozsudek se vypořádává se všemi žalobními námitkami a obsahuje jasné formulované závěry, které jsou také podpořeny srozumitelnou a nikoli vnitřně rozpornou argumentací krajského soudu. Krajský soud si byl vědom definice „*obvyklého bydliště*“ uvedené v § 2 písm. hh) bodu 2 zákona o silničním provozu, což plyne z odůvodnění napadeného rozsudku uvedeného na straně 9. Ovšem i z hlediska tohoto ustanovení bylo zásadní zkoumat existenci „*osobních vazeb*“ na území České republiky, čímž se krajský soud také dostatečně zabýval. Krajský soud v rozsudku vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby a ze skutečnosti, že v rozporu s přesvědčením stěžovatele posoudil napadené rozhodnutí žalovaného jako správné, ještě nevyplývá, že by byl rozsudek krajského soudu 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 jasné 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 pomohl 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 obdobné věci, v dalších úvahách bude Nejvyšší správní soud vycházet právě z těchto rozhodnutí. Upozorňuje přitom, že si je vědom, že stěžovatel v souzené věci dovozuje splnění podmínky stanovené v bodu 2. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, tj. podmínky, která nevyžaduje pobyt žadatele na území České republiky v délce alespoň 185 dnů v kalendářním roce. Tuto skutečnost ovšem nepovažuje zdejší soud z hlediska posouzení důvodnosti kasační stížnosti za podstatnou. Jak bod 1., tak bod 2. předmětného ustanovení totiž vyžaduje prokázání „*osobních vazeb*“ na území České republiky, tyto se ovšem stěžovateli prokázat nepodařilo.

Zdejší soud souhlasí se stěžovatelem, že s předložením potvrzení o přechodném pobytu či 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 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

pokračování

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 nebo 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 opomenutí 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, 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 § 2 písm. hh) požaduje, aby zde osoba pobývala po určitou dobu, případně, aby se sem pravidelně vracela z důvodu osobních vazeb, ačkoliv podniká, vykonává jinou samostatně výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě, čímž zákonodárce zřetelně vyjádřil materiální kritérium, tedy požadavek skutečného, a nikoli pouze úředně evidovaného pobytu žadatele na území České republiky, a to z důvodů jeho „*osobních vazeb*“ k členskému státu. Předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku proto samo o sobě ještě nedokládá, že zde žadatel skutečně má „*osobní vazby*“ ve smyslu definice § 2 písm. hh) bodu 2. zákona o silničním provozu; není totiž důležité, kolik důkazních prostředků žadatel předloží, ale podstatný 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 či 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 automaticky 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 a výpis z živnostenského rejstříku jsou bezpochyby důkazním prostředkem svědčícím ve prospěch „obvyklého bydliště“ stěžovatele na území České republiky, nikoli však důkazním prostředkem jediným. Ve správním řízení byly zjištěny také skutečnosti značně zpochybňující věrohodnost tvrzení stěžovatele o jeho „obvyklém bydlišti“. Zejména jde o zjištění pobytové kontroly, která opakovaně v místě uváděném stěžovatelem jako místo jeho pobytu nezjistila přítomnost žádné osoby, která je uvedena v seznamu osob, který se nachází u schránky předmětného domu. Tato skutečnost svědčí o tom, že tento dům osobami uvedenými ve zmíněném seznamu není fakticky užíván. Stěžovateli bylo umožněno se s těmito podklady seznámit, přičemž v takovém případě mu ve spojení s výzvou k odstranění vad žádosti muselo být zřejmé, že o splnění podmínky „obvyklého bydliště“ existují závažné pochybnosti. Přesto se stěžovatel nesnažil jakkoli podpořit svá tvrzení jinými důkazy a toliko setrval na svém nesprávném výkladu rozhodných ustanovení zákona o silničním provozu.

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, 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. 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 vazby na území České republiky.

Jak již bylo uvedeno, bylo na stěžovateli, aby prokázal existenci svého „obvyklého bydliště“ na území České republiky ve smyslu § 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. Správní orgán I. stupně učinil řadu dotazů na německé správní orgány a vyžádal si také pobytovou kontrolu na adrese, kterou stěžovatel uvedl jako adresu svého „obvyklého bydliště“. Stěžovateli nic nebránilo se s těmito podklady seznámit ještě před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně a navrhnout 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. V průběhu správního řízení má účastník řízení právo nahlížet do správního spisu podle § 38 správního řádu, a tím se seznámit s poklady rozhodnutí, nikoli ovšem s úvahami, kterými se správní orgán bude řídit při vydání rozhodnutí. Správní orgán I. stupně proto postupoval správně, pokud

pokračování

až v odůvodnění rozhodnutí stěžovateli podrobněji sdělil, proč nemůže jeho žádosti vyhovět.

Jestliže 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“.

Stěžovatelův požadavek na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněný. K výjimkám z povinnosti položit předběžnou otázku 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 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 [...]. Za účelem určení obvyklého bydliště jakožto trvalého centra zájmů dotyčné osoby, je třeba přihlídnout 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

pokračování

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.

V Brně dne 18. května 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu