



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **A. W.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Karlovy Vary, Polská 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary – Dvory, Závodní 353/38, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2014, č. j. 57 A 9/2014 - 36,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

Magistrát města Karlovy Vary usnesením ze dne 10. 10. 2013, č. j. 12105/OD/13/2/Klep., zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“) řízení o žádosti o udělení řidičského oprávnění skupiny „B“ a vydání řidičského průkazu žalobci (dále „stěžovatel“), protože stěžovatel neodstranil v určené lhůtě podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Stěžovatel se proti tomuto usnesení odvolal a Krajský úřad Karlovarského kraje rozhodnutím ze dne 9. 12. 2013, č. j. 4209/DS/13-3, odvolání stěžovatele zamítl a napadené usnesení potvrdil. Toto odvolací rozhodnutí napadl stěžovatel žalobou u Krajského soudu v Plzni.

Krajský soud žalobu zamítl. Zásadním důvodem jeho rozhodnutí byl závěr, že stěžovatel neprokázal neexistenci důvodu pro zastavení řízení před správním orgánem podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť vůbec žádnou námitku v tomto smyslu v žalobě neuvedl.

Krajský soud nicméně nepovažoval žalobu za opodstatněnou ani z věcných důvodů. Uvedl, že stěžovatel vycházel z nesprávného právního názoru, že k prokázání „*obvyklého bydliště na území České republiky*“ postačuje předložit některou z listin uvedených v § 92 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále „zákon o silničním provozu“). Takový názor však nepovažoval krajský soud za správný, neboť uvedené listiny mohou prokazovat formální, nikoli však materiální hlediska obvyklého bydliště, jak je má na mysli ustanovení § 82 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

Podle krajského soudu postupoval správní orgán správně také v případě výzvy stěžovateli k předložení nebo označení důkazů k prokázání existence obvyklého bydliště na území České republiky. Výzva totiž obsahovala srozumitelný návodný popis skutečností v tomto směru, na který stěžovatel nereagoval v důsledku chybného názoru, že existenci „*obvyklého bydliště na území České republiky*“ již prokázal předloženými listinami.

Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, neboť z jejich obsahu je zřetelně patrné, z jakých prokázaných skutečností tato rozhodnutí vycházela a v čem spočíval důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel včasnou kasační stížností, namítající existenci kasačních důvodů vyplývajících z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Předně zpochybnil první závěr krajského soudu, že neprokázal, respektive ani neprokazoval nedůvodnost zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle stěžovatele postup krajského soudu porušil jeho právo na spravedlivý proces. Z žaloby ke krajskému soudu bylo totiž nepochybné, proč byl stěžovatel přesvědčen, že důvody pro zastavení řízení neexistovaly. Stěžovatel totiž předložil veškeré doklady, jimiž dostatečně prokazoval splnění podmínek dle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, takže na nesmyslnou a zcela obecnou výzvu k doložení dalších dokladů nebylo třeba reagovat. V tomto kontextu je poukaz krajského soudu na to, že žaloba neobsahuje explicitně námitku proti důvodnosti zastavení řízení, formalistický. Stěžovatel zpochybnil právní posouzení podmínky obvyklého bydliště krajským soudem. Tvrdil, že existenci obvyklého bydliště na území České republiky prokázal listinami (potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců, výpis ze živnostenského rejstříku, potvrzení o přechodných pobytech od 26. 10. 2012 do 15. 5. 2013 a od 28. 5. 2013, rozhodnutí o registraci na Finančním úřadu pro Karlovarský kraj a sdělení České spořitelny o vydání platební karty), jejichž hodnota ob stojí i v kontextu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68, neboť listiny nepochybně dostatečně prokazují existenci faktického pobytu stěžovatele na území České republiky v rozsahu, jak je to prakticky možné. Pro toto tvrzení svědčí navíc skutečnost, že stěžovatel předložil několik listin, podporujících jeho obvyklé bydliště na území ČR, nikoli tedy jedinou listinu, jako tomu bylo v případě posuzovaném v uvedeném rozsudku. Stěžovatel dále polemizuje o výkladu pojmu „*obvyklé bydliště*“ podle zákona o pobytu cizinců a zákona o silničním provozu, a to se závěrem, že v obou případech se musí jednat o pojem s tímž obsahem. V návaznosti na to odkazuje na ústavní zásadu, podle které správní orgány i soudy mohou uplatňovat moc jen v mezích a způsoby, které stanoví zákon (§ 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod),

tudíž povinnosti mohou být ukládány těmito orgány jen na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 Listiny základních práv a svobod). Tak ovšem správní orgány nepostupovaly, vyžadovaly plnění povinností (navíc nesrozumitelným obecným pokynem), které zákon neukládá. Stěžovatel v intencích zákona prokazoval listinami to, co zákon požaduje a nikoli to, co zákon nepožaduje.

Rozsáhlou pasáž kasační stížnosti věnuje stěžovatel zdůvodnění návrhu na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie k výkladu pojmů „*obvyklé bydliště*“, „*osobní vztahy*“ a „*profesní vazby*“ žadatele o řidičský průkaz dle čl. 12 směrnice Parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. 12. 2006. Vychází z toho, že v nyní posuzované věci jsou splněny podmínky pro postup dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a povinností soudu je předběžnou otázku položit. Stěžovatel vyjadřuje přesvědčení, že k výkladu shora uvedených pojmů neexistuje ustálená judikatura ESD a tudíž má „*velké pochybnosti o jednotnosti, jasnosti a jednoduchosti výkladů těchto pojmů v různých státech Evropské unie*“.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se nejprve k názoru krajského soudu, dle kterého stěžovatel žalobou explicitně nenapadl výrok rozhodnutí o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Tuto skutečnost a její důsledky krajský soud vcelku podrobně vyložil v pasáži na str. 7 napadeného rozsudku.

S tvrzením krajského soudu, že stěžovatel tento procesní aspekt věci v žalobě explicitně nenapadl [zato důkladně zdůraznil hmotně právní hlediska, zejména vlastní výklad pojmu „*obvyklé bydliště*“, zmíněného v ustanoveních § 82 odst. 1 písm. d), § 2 písm. hh), § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu], lze souhlasit. Nelze však přehlédnout, že stěžovatel rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání proti usnesení magistrátu o zatavení řízení, napadl tím, že zpochybnil samotný důvod pro výzvu k doplnění podkladů pro řízení (podle magistrátu odstranění vad podání) a tudíž fakticky také podmínku pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Krajský soud ostatně z konstatovaného deficitu žaloby nevyvodil pro žalobce nepříznivé důsledky a proti jeho argumentaci postavil vlastní hmotně právní úvahy, ústící v závěr, že stěžovatel nevyhověl zákonu, neboť nesplnil odpovídající podmínky pro udělení řidičského oprávnění cizinci. Z toho vyplývá, že stěžovatel i podle krajského soudu určitým způsobem rozhodnutí o zastavení řízení žalobou napadl a krajský soud tuto argumentaci pouze neuznal za hmotně právně odůvodněnou.

Pokud jde o samotný procesní postup správního orgánu prvního stupně, nelze přehlédnout, že ten vyzval stěžovatele k odstranění nedostatků žádosti o vydání nového řidičského průkazu, konkrétně k „*prokázání osobních vazeb k místu bydliště na území České republiky*“, tedy vlastně ke splnění povinnosti účastníka řízení podle § 52 správního řádu

označit důkazy na podporu jeho tvrzení. Zvolil k tomu výzvu podle § 45 odst. 2 správního řádu. Takto lze vyzvat účastníka k odstranění chybějících náležitostí žádosti, uvedených v § 45 odst. 1, respektive v § 37 odst. 2 správního řádu, nebo i jiných vad. Jelikož procesním vyústěním marného uplynutí lhůty k odstranění vad je zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, je zřejmé, že se musí jednat o takové vady, které brání pokračování v řízení. O takový případ se ovšem v nyní posuzované věci nejedná. Stěžovatel totiž k žádosti připojil listiny, které dle § 92 odst. 4 písm. d) silničního zákona k žádosti přiloženy být musí, zatímco magistrát fakticky vyzval stěžovatele k doplnění dalších, uvedeným ustanovením zákona nezmiňovaných, neboť do té doby předložené listiny nepovažoval za dostatečné. Jestliže stěžovatel na výzvu nereagoval, respektive nedoplnil další důkazní prostředky k prokázání svého tvrzení, mohl sice jednat v rozporu s § 52 správního řádu, avšak v takovém případě mohlo řízení pokračovat a návrh stěžovatele mohl být zamítnut, zatímco pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nebyla splněna zákonná podmínka (musí se jednat o vadu, jejíž neodstranění brání pokračování v řízení; stěžovatel však nepředložil listiny, jejichž nepředložení pokračování v řízení nijak nebránilo). Usnesení o zastavení řízení tedy vůbec nemělo být vydáno. Přestože řízení o žádosti stěžovatele o udělení řidičského oprávnění nemělo být zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nýbrž žádost měla (a také mohla) být meritorně projednána, nemá toto procesní pochybení žádný vliv na ochranu stěžovatelových hmotných práv. Správní orgány totiž věc posoudily z meritorního hlediska správně a také krajský soud při meritorním posouzení věci dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel nemohl se svou žádostí uspět (viz dále).

Pokud jde o samotné posouzení hmotně právních aspektů projednávané věci, je nejprve vhodné provést její skutkovou rekapitulaci, jak byla zjištěna ve správním řízení. Ministerstvo vnitra potvrzením ze dne 29. 5. 2013, č. j. OAM-129334/MC-2013, potvrdilo, že stěžovatel má na území České republiky povolen přechodný pobyt od 9. 5. 2013 na adrese..; předchozí pobyty od 29. 10. 2012 do 21. 2. 2013 a od 12. 3. do 28. 5. 2013 na adrese.... Podle potvrzení Autoškoly Drive Camp ze dne 29. 5. 2013, stěžovatel dne 11. 5. 2013 požádal o přijetí do výuky a výcviku k získání řidičského oprávnění, výcvik a výuku ukončil 29. 5. 2013. Zkušební komise řidičů městského úřadu Ostrov nad Ohří potvrdila stěžovateli splnění podmínky odborné způsobilosti k získání řidičského oprávnění skupiny „B“ dne 31. 5. 2013. Ve výpisu z živnostenského rejstříku magistrátu města Karlovy Vary ze dne 31. 5. 2013, č. j. ŽÚ/U6849/2013/Si, je zaznamenáno stěžovatelovo živnostenské oprávnění „výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách živnostenského zákona“ od 29. 5. 2013; bydliště stěžovatele je uvedeno na adrese..., pobyt na adrese..., s místem podnikání tamtéž. V rozhodnutí Finančního úřadu pro Karlovarský kraj ze dne 17. 6. 2013, č. j. 598729/13/2401-05800-400496, je uvedeno, že stěžovatel je registrován k dani z příjmů jako poplatník ke dni 17. 6. 2013. Česká spořitelna v přípisu bez data sděluje stěžovateli, že jeho karta České spořitelny není aktivní, ale lze ji aktivovat. Výzvou ze dne 15. 7. 2013, č. j. 12105/OD/13/Klep., doručenou zástupci stěžovatele dne 17. 6. 2013, byl stěžovatel vyzván k „prokázání osobních vazeb k místu bydliště na území České republiky“, a to nejpozději do 31. 7. 2013. V odůvodnění je požadavek vysvětlen odkazem na § 2 písm. hh) silničního zákona a čl. 12 Směrnice 2006/126/ES. Stěžovatel byl upozorněn na nutnost prokázat fakticitu svého pobytu na území ČR a zároveň byl poučen, že nebudou-li nedostatky žádosti o vydání řidičského oprávnění ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ve správním

spisu je založeno čestné prohlášení ze dne 29. 10. 2012, ve kterém stěžovatel uvádí, že mu řidičské oprávnění v jiném členském státu nebylo pozastaveno ani odejmuto, nebyl mu uložen zákaz řízení motorových vozidel a není držitelem platného řidičského oprávnění uděleného jiným členským státem. Ministerstvo vnitra ČR prověřilo bydliště na adrese... a dne 6. 8. 2013, pod č. j. MV-88002-5/OAM-2013, sdělilo, že na uvedené adrese je pekárna a prodejna nábytku, na schránce je dvoustránkový seznam osob, včetně cizinců, z nichž ani jedna nebyla v místě zastižena. Vchodové dveře byly uzavřeny kovovou mříží. Majitel objektu pronajal část německé firmě, která tam měla provozovat ubytovnu. Německý Spolkový dopravní úřad, 24932 Flensburg, přípisem ze dne 5. 8. 2013 sdělil Ministerstvu dopravy ČR v rámci mezinárodní výměny informací při udělování řidičských oprávnění konkrétní údaje, vztahující se ke stěžovateli. Podle tohoto sdělení stěžovatel nevlastní řidičský průkaz, řidičské oprávnění mu bylo zamítnuto dne 2. 9. 1996, následně byl posuzován pro opilost v dopravě a jízdu bez řidičského oprávnění. Pro opětovné získání řidičského oprávnění v Německu by musel předložit kladný lékařský psychologický znalecký posudek. Ve sdělení Okresní správy v Mnichově, oddělení III – silniční doprava, ze dne 29. 7. 2013, je uvedeno, že stěžovatel byl několikrát odsouzen (naposledy v květnu 2008), a to, kromě dalších skutkových podstat, vždy za úmyslnou jízdu bez řidičského oprávnění a pod vlivem alkoholu.

Uvedené skutkové okolnosti lze shrnout v závěr, že stěžovatel v době podání žádosti o řidičské oprávnění v České republice přihlásil svůj přechodný pobyt na adrese..., kde má též evidováno sídlo podnikání podle živnostenského oprávnění. Požádal též o vydání platební karty a registroval se jako plátce daně z příjmu, z ničeho však nevyplývá jakákoli jeho další aktivita v uvedených oblastech – bydlení (v místě pobytu nebyl zastižen), podnikání ani nakládání s platební kartou (podle sdělení peněžního ústavu nebyla karta aktivní), případně odvod daně. Stěžovatel neprokazoval jakékoli osobní nebo profesní vazby k danému místu formálního pobytu, tedy neprokázal nic víc, než jeho formální existenci v různých evidencích. Nepochybně významné je zjištění, že ve Spolkové republice Německo měl stěžovatel opakovaně závažné problémy s řízením bez řidičského oprávnění a jízdou pod vlivem alkoholu. Možnost získat řidičské oprávnění v Německu byla u něj velmi problematická; rozhodně byla vázána na absolvování lékařského znaleckého zkoumání jeho způsobilosti.

Relevantní českou právní úpravu v nyní posuzované věci představuje zákon o silničním provozu. Podle jeho § 82 odst. 1 písm. d) lze řidičské oprávnění udělit pouze osobě, která *„má na území České republiky trvalý nebo přechodný pobyt nebo zde alespoň 6 měsíců studuje.“* Pojem „přechodný pobyt“ je definován v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Uvedená ustanovení je rozhodně třeba vyložit ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES (viz dále). Již podle předcházející směrnice Rady 91/439/EHS ze dne 29. července 1991 o řidičských průkazech platilo (čl. 7 odst. 5), že *„nikdo nesmí být držitelem řidičských průkazů více než jednoho členského státu.“* Tentýž článek v odst. 1 písm. b) uvádí, že *„řidičské průkazy mohou být vydány pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu, který řidičský průkaz vydal, nebo kteří mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují.“* Pojem „obvyklé bydliště“ byl definován v čl. 9 následovně: *„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 důvodů 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.“

Text zákona o silničním provozu je podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačný. Lze připustit, že hlavním účelem ustanovení § 2 písm. hh) citovaného zákona bylo definovat, který úřad je místně příslušným správním orgánem pro posouzení žádosti o řidičské oprávnění, zákonodárce ovšem zjevně využil této příležitosti, aby definoval pro účely zákona o silničním provozu též legislativní zkratku „*přechodný pobyt*“. Pro splnění podmínky vymezené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu tedy nepostačí mít na území ČR formální přechodný pobyt, jak správně dovodil krajský soud, nýbrž se musí jednat o pobyt ve smyslu materiálním.

Odlišnou povahu *přechodného pobytu* podle zákona o silničním provozu a podle zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“), Nejvyšší správní soud vyložil například v rozsudku ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68, kde uvedl: „Z ustanovení § 1 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění vyplývá mimo jiné, že cizinec pobývá na území České republiky přechodně po překročení státních hranic České republiky a po ukončení hraniční kontroly, nebyl-li mu v rámci hraniční kontroly policií odepřen vstup na území, nebo po překročení státních hranic, není-li hraniční kontrola prováděna. V případě provádění hraniční kontroly přechodný pobyt počíná dnem a hodinou překročení státních hranic České republiky, je-li hraniční kontrola prováděna mimo území, nebo dnem a hodinou ukončení hraniční kontroly, je-li tato prováděna na státních hranicích České republiky nebo po překročení těchto hranic. Z dalších ustanovení zákona o pobytu cizinců vyplývá, že občané EU pobývají na území České republiky bez víza. Z ustanovení § 93 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že i na občany EU se vztahuje ohlašovací povinnost, neboť občan EU je povinen ohlásit na policii místo pobytu na území ve lhůtě do 30 dnů ode dne vstupu na území, pokud jeho předpokládaný pobyt bude delší než 30 dnů. Samotné potvrzení o přechodném pobytu nedokládá délku trvání přechodného pobytu cizince na území České republiky, neboť k podání žádosti postačuje odhodlání občana EU zdržovat se na území České republiky déle než 3 měsíce, které následně nemusí být naplněno. K vydání potvrzení není ani nutné trvání přechodného pobytu na území České republiky po určitou dobu.“ Přechodný pobyt v nyní posuzované věci nelze tedy interpretovat ve smyslu zákona o pobytu cizinců, nýbrž důsledně ve smyslu zákona o silničním provozu a uvedených evropských dokumentů.

Směrnice Rady 91/439/EHS ze dne 29. července 1991 o řidičských průkazech měla být transponována do českého právního řádu nejpozději do 1. července 1997, a již z tohoto důvodu představuje významnou interpretační pomůcku pro výklad zákona o silničním provozu také v otázce přiznávání řidičských oprávnění cizím státním příslušníkům. Z porovnání textu zákona a uvedené směrnice je zřejmé, že český zákon o silničním provozu nestanovuje ohledně pobytu na území rozhodujícího státu mírnější požadavky než směrnice. Směrnice váže pojem „*obvyklé bydliště*“ kromě délky pobytu též na osobní a profesní vazby, samotnou délku pobytu však definuje jako „*nejméně 185 dní v kalendářním*

roce“. Pobyt tedy může být přerušován a postačí, pokud se v součtu žadatel zdržuje na území rozhodujícího státu více než polovinu dní v roce. Naproti tomu zákon o silničním provozu v § 2 písm. hh) sice neomezuje důvody přechodného pobytu, vymezuje jej však jako pobyt, „*který trvá alespoň 185 dnů*“. To by mohlo vést k závěru, že musí jít o pobyt nepřerušovaný v celkové délce 185 dnů. Takový výklad by ovšem byl v rozporu s cíli sledovanými směrnicí a se zásadou volného pohybu osob. V nyní posuzovaném případě však není tato právní otázka relevantní. Podstatné je, že zatímco správní orgány i krajský soud zastávají názor, že *obvyklé bydliště* cizince na území České republiky ve smyslu zákona o silničním provozu musí být bydlištěm faktickým, stěžovatel setrval na chybném názoru, že k naplnění požadavku zde postačí formálně udělený přechodný pobyt (ve smyslu zákona o pobytu cizinců).

Na popsanych závěrech nemůže nic změnit ani novelizace zákona o silničním provozu provedená zákonem č. 297/2011 Sb., ani zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Je pravda, že uvedená novela nahradila v § 82 odst. 1 písm. d) slova „*trvalý nebo přechodný pobyt*“ slovy „*obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje*“, a že v § 2 písm. hh) nově definovala pojem „*obvyklé bydliště*“ textem vycházejícím z definice tohoto pojmu v příslušném evropském předpisu. Tímto předpisem je nyní právě přepracované znění směrnice 91/439/EHS, vydané jako směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech. Nová směrnice v otázce vydávání řidičských průkazů občanům jiných členských států ovšem v zásadě přebrala předchozí úpravu (a jisté negativní zkušenosti reflektovala např. v závěrečné větě čl. 7, kde se uvádí, že „*členský stát vydávající průkaz s náležitou péčí zajistí, aby osoba splňovala požadavky stanovené v odstavci 1 tohoto článku, a pokud je zjištěno, že průkaz byl vydán, aniž by byly tyto požadavky splněny, použijí své vnitrostátní právní předpisy týkající se zrušení nebo odebrání oprávnění k řízení*“).

Je tudíž zřejmé, že zákonodárce v rámci nutné novelizace zákona o silničním provozu, vyvolané přijetím přepracované směrnice o řidičských průkazech, pouze využil příležitosti, aby přiblížil dosavadní znění zákona textu směrnice a zkvalitnil tak transpozici evropské právní úpravy v otázce podmínky pobytu žadatele o řidičský průkaz na území České republiky. Tomu nasvědčuje i důvodová z práva k předmětné novele, kde se uvádí: „*Ve vztahu k podmínkám udělování řidičského oprávnění a jeho platnosti opět zákon č. 361/2000 Sb. nevyžaduje s ohledem na směrnici koncepční změnu. S ohledem na dosavadní poznatky s udělováním řidičského oprávnění občanům jiných států EU (zejm. Německa) ovšem dochází v předloženém návrhu ke změně vymezení obvyklého bydliště, a to jak systematicky, tak hlavně materiálně. Je opuštěna stávající koncepce pouze formálního vymezení obvyklého bydliště (délkou pobytu) a nová definice se zakládá na materiálně – formálním vymezení (vazby – pobyt) podle směrnice. Tento krok by měl umožnit lepší kontrolu ze strany obecních úřadů a omezit účelové žádosti o řidičská oprávnění. Návrh obsahuje rovněž změny v úpravě žádosti a postupu úřadu při udělování řidičského oprávnění, opět zejména ve snaze zabránit podvodům při udělování řidičského oprávnění a usnadnit a umožnit nezbytnou komunikaci s úřady v jiných členských státech.*“ Novelizovaná úprava tak oproti dřívější přinesla zejména tu změnu, že umožnila zkoumat nejen délku pobytu žadatele na území České republiky, ale též otázku, zda zde žadatel pobývá „*z důvodů osobních vazeb*“.

Ze shora uvedené argumentace vyplývá jednoznačný závěr, že stěžovatel podmínku existence „obvyklého bydliště“ ve smyslu ustanovení § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním povozu nesplnil, neboť listiny, jimiž tak mínil učinit, podle uvedeného zákona a Směrnice 91/439/EHS, respektive Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/126/ES, neobstojí. Neprokazují nic víc, než různé formální evidence, zatímco materiální, faktickou povahu pobytu a existenci osobních vazeb k místu bydliště na území České republiky se stěžovatel ani nepokusil prokazovat, veden vlastní chybnou úvahou o výkladu zmíněných ustanovení zákona. Magistrát v souladu se zákonem nepovažoval předložené listiny za dostatečný důkaz k prokázání obvyklého bydliště stěžovatele na uvedené adrese v České republice a žalovaný i krajský soud se s jeho názorem ztotožnili. Takový závěr rozhodně nelze vyložit jako odporující ústavnímu principu dle § 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod., neboť jak správní orgán, tak soud se pohybovaly v mezích zákona. Výklad zákonných pojmů v daném kontextu není excesivní, naopak je evidentně souladný s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora Evropské unie. Jestliže magistrát vyzval stěžovatele k doplnění důkazních návrhů, měl k tomu řádný důvod, byť, jak bylo shora vysvětleno, výzva dle § 45 odst. 2 správního řádu zde nebyla namístě.

Zbývá konečně vyjádřit se k návrhu stěžovatele na předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie s předběžnou otázkou výkladu pojmů „obvyklé bydliště“, „osobní vztahy“ a „profesní vazby“ žadatele o řidičský průkaz dle čl. 12 směrnice Parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. 12. 2006. Zatímco o interpretaci užitě vnitrostátní úpravy a jejím souladu s normami práva EU bylo pojednáno výše, stěžovatelův návrh směřuje k interpretaci práva EU a jím navržený postup tak není *a priori* vyloučen. Uvedenou problematikou se Nejvyšší správní soud již zabýval například v rozsudku ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014 – 29, dle kterého *„[p]ředběžnou otázku lze podle článku 267 SEU položit pouze v případě nejasností týkajících se a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. V tomto směru byla tato povinnost vyložena i v judikatuře Soudního dvora, zejména v rozsudku CILFIT (rozsudek 238/81 Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví [1982] ECR 3415, odst. 21), kde Soudní dvůr vyslovil názor, že 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: (...) 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 anebo že jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost; 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.“* Výjimku z povinnosti předložit věc Soudnímu dvoru tvoří také situace, kdy sporná otázka byla již Soudním dvorem zodpovězena - *acte éclairé*.“

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES je Soudním dvorem vykládána tak, že je nutné, aby žadatel prokázal skutečné bydliště na území členského státu, kde požaduje získání řidičského oprávnění, tedy ve výše uvedeném materiálním

smyslu. Z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 26. 6. 2008 ve spojených věcech C-329/06 a C-343/06 *Arthur Wiedemann proti Land Baden-Württemberg a Peter Funk proti Stadt Chemnitz* se podává, že tato podmínka přispívá „především k boji proti ‘turistice za řidičskými průkazy’ v situaci, kdy neexistuje úplná harmonizace právních úprav členských států týkajících se vydávání řidičských průkazů. Kromě toho, jak poznamenává generální advokát v bodě 78 svého stanoviska, je tato podmínka nezbytná pro kontrolu dodržení podmínky způsobilosti k řízení. Článek 7 odst. 5 směrnice 91/439, který stanoví, že nikdo nesmí být držitelem řidičských průkazů více než jednoho členského státu, zakotvuje totiž pravidlo jediného řidičského průkazu. Podmínka bydliště, která určuje členský stát vydání, má tudíž jakožto předběžná podmínka umožňující ověření splnění ostatních podmínek uložených touto směrnicí u žadatele, zvláštní význam ve vztahu k ostatním podmínkám uloženým touto směrnicí.“ Na těchto závěrech Soudní dvůr setrval – srov. například rozsudek ve věci C-467/10.

Obdobně v rozsudku ze dne 10. 2. 2015, č. j. 6 As 273/2014 – 27, Nejvyšší právní soud konstatoval: „Z ustálené judikatury Soudního dvora plyne, že členské státy vydávající řidičský průkaz mají povinnost zkoumat faktické splnění podmínek vydání řidičského průkazu stanovených směrnicí (...) je třeba zkoumat faktický stav obvyklého bydliště, nikoliv stav pouze formální. S ohledem na judikaturu Soudního dvora Nejvyšší správní soud uzavírá, že čl. 7 odst. 1 písm. e) představuje ve spojení s čl. 12 směrnice *acte éclairé* ve smyslu rozsudku *CILFIT*. Z daných ustanovení a navazující judikatury Soudního dvora je zřejmé, že se obvyklým bydlištěm myslí místo reálného zdržování se osoby po dobu a za podmínek stanovených čl. 12 směrnice.“ Z uvedeného rozsudku navíc vyplývá, že „Úkolem Soudního dvora v rámci mechanismu řízení o předběžné otázce je ve vazbě na konkrétní případ zodpovídat abstraktní otázky výkladu (a platnosti) práva EU. Soudní dvůr oproti tomu není povolán k přezkoumávání konkrétního postupu správního orgánu a soudu ani k přezkumu dokazování či dostatečnosti předložených důkazních prostředků.“

Rovněž v rozsudku zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 – 26, je uvedená problematika interpretována jednoznačně: „Z ustálené judikatury Soudního dvora plyne, že členské státy vydávající řidičský průkaz, resp. udělující řidičské oprávnění, mají povinnost zkoumat faktické splnění podmínek pro vydání řidičského průkazu (udělení řidičského oprávnění) stanovených směrnicí. Jmenovitě se jedná např. o rozsudek ESD ze dne 19. 5. 2011 ve věci C-184/10, *Mathilde Grasser proti Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2011:324, kde je uvedeno: ‘Z důvodu bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je třeba stanovit minimální požadavky pro vydávání řidičských průkazů. Mezi těmito minimálními požadavky je v čl. 7 odst. 1 písm. b) této směrnice uvedena podmínka bydliště, podle níž mohou být řidičské průkazy vydány pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu, jenž řidičský průkaz vydal, nebo kteří mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují. Soudní dvůr již rozhodl, že podmínka bydliště přispívá především k boji proti ‘turistice za řidičskými průkazy’ v situaci, kdy neexistuje úplná harmonizace právních úprav členských států ohledně vydávání řidičských průkazů. Tato podmínka je mimoto nezbytná pro kontrolu dodržení podmínky způsobilosti k řízení. Dále má podmínka bydliště, která určuje členský stát vydání, jakožto předběžná podmínka umožňující ověřit, zda žadatel splňuje ostatní podmínky uložené směrnicí 91/439/EHS, zvláštní význam ve vztahu k ostatním podmínkám uloženým touto směrnicí.’ Ověřit podmínky obvyklého bydliště a další podmínky stanovené směrnicí přísluší pouze členskému státu vystavení, jenž má výlučnou pravomoc zajistit, aby řidičské průkazy byly vydávány, resp. aby řidičská oprávnění byla udělována, v souladu s požadovanými

podmínkami. Důležitost zkoumání podmínky obvyklého bydliště pro boj proti 'turistice za řidičskými průkazy' Soudní dvůr zopakoval i v řadě dalších případů (např. rozsudek ESD ze dne 26. června 2008 ve spojených věcech C-334/06 až C-336/06, Matthias Zerche, Manfred Seuke proti Landkreis Mittweida a Steffen Schubert proti Landkreis Mittlerer Erzgebirgskreis, ECLI:EU:C:2008:367).“

V principu shodnou argumentaci užil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 – 36, kde se jednoznačně přiklonil k závěru, že již ze samotného textu čl. 12 směrnice č. 2006/126/ES je zřejmé, že jako důkaz existence obvyklého bydliště ve smyslu uvedeného ustanovení nepostačí pouhé doložení evidenční adresy. Prokázány musí být také skutečné osobní a profesní vazby žadatele o řidičský průkaz k danému místu. 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).

Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu tedy vychází z toho, že uvedené pojmy, zejména pojem „*obvyklé bydliště*“, je tzv. „*acte clair*“, popřípadě „*acte éclairé*“, nevzbuzující žádné pochybnosti o jejich významu a není tak nutné předběžnou otázku pokládat.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud meritorní námitky stěžovatele vypořádal způsobem, se kterým se Nejvyšší správní soud v zásadě ztotožňuje. Z hlediska věcného posouzení kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud zamítl podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl procesně úspěšný a právo na náhradu nákladů tohoto řízení mu proto nenáleží. Procesně úspěšnému žalovanému pak žádné náklady nad rámec vyplývající z jeho 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 9. července 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu