



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců Mgr. Michaely Bejčkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **S. A.**, zast. JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 61/4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2013, č. j. 1269/DS/13-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 7. 2014, č. j. 57 A 74/2013 - 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Řízení u správních orgánů

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 3. 2013 zamítl Městský úřad Sokolov žalobcovu žádost o udělení řidičského oprávnění a nevydal žalobci řidičský průkaz [§ 82 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů], neboť žalobce neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Žalobce v řízení předložil potvrzení o přechodném pobytu k adrese Dlouhá 735/42, Horní Slavkov, a nájemní smlouvu k nemovitosti v Karlových Varech; později předložil též výpis z živnostenského rejstříku; tyto doklady jsou však nedostatečné. Potvrzení o přechodném pobytu pouze dokládá, že žalobce je oprávněn na území pobývat (nikoli že tu pobývá); pronajímaná nemovitost se

nachází jinde než v místě povoleného přechodného pobytu, navíc pochybnosti budí měsíční nájemné ve výši 100 Kč. Živnostenské oprávnění dokládá jen registraci do úřední evidence, nikoli podmínku vyžadovanou zákonem.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání; to však žalovaný zamítl svým rozhodnutím ze dne 13. 6. 2013 a napadené rozhodnutí potvrdil; ztotožnil se s argumentací orgánu prvního stupně. Žalobce se podle něj v odvolání omezil na abstraktní výklad ustanovení zákona o silničním provozu; své obvyklé bydliště však neprokázal ani nenavrhl důkazy k jeho prokázání. Žalovaný dodal, že pojem obvyklého bydliště se vždy vztahuje k osobním vazbám řidiče na území ČR a nepostačuje prokázání pracovních vazeb.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Krajský soud v Plzni zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Zdůraznil, že povinnost tvrdit a doložit podstatné skutečnosti, které svědčí pro vyhovění žádosti, spočívá na žalobci. Ten by proto měl konkrétně popsat časový rozsah a důvody svého pobytu na území ČR; jinak není možné dospět k závěru, že má žalobce v ČR obvyklé bydliště. Opak, tj. že žalobce nemá v ČR obvyklé bydliště, prokázat objektivně nelze; správním orgánům tak není možné důvodně vytýkat, že k vyvrácení žalobcových tvrzení nevedly dokazování. K udělení řidičského oprávnění je třeba, aby žadatel skutečně fyzicky pobýval v ČR, naopak nepostačuje přechodný pobyt formální (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013-68). Předložení listin potřebných k udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu nezakládá správnímu orgánu povinnost udělit řidičské oprávnění a vydat řidičský průkaz: k tomu je třeba ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu prokázat, že žadatel má obvyklé bydliště na území ČR. Zákon nestanoví, že řidičské oprávnění bude uděleno osobě, která předloží některou z listin zmíněných v § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu a sloužících k prokazování obvyklého bydliště (potvrzení o přechodném pobytu, výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti, nájemní smlouvu k nemovitosti, potvrzení zaměstnavatele o zaměstnání, výpis z živnostenského rejstříku), nýbrž bude uděleno osobě, která má obvyklé bydliště na území ČR. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích konkrétně formulovaly výhrady k průkaznosti listin předložených žalobcem; žalobce však ani poté netvrdil a nepředložil nic, co by mohlo tyto pochyby vyvrátit.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítl vadu řízení před krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] spočívající v tom, že krajský soud neshledal vadu v postupu správního orgánu, který adresoval stěžovateli neurčitou výzvu k doplnění žádosti, a neumožnil mu tak řádně reagovat. 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, neboť správní řízení je ovládáno zásadou vyhledávací.

pokračování

[5] Rozsudek krajského soudu je dále nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože krajský soud nezdůvodnil dostatečně přesvědčivě úvahy, které jej vedly k zamítnutí žaloby.

[6] Ve vztahu k samotnému hmotněprávnímu hodnocení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] poukázal stěžovatel na nelogičnost závěru krajského soudu, podle něž doklady prokazující obvyklé bydliště neprokazují obvyklé bydliště. Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby dokumenty prokazující obvyklé bydliště ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu neprokazovaly obvyklé bydliště, formuloval by daná ustanovení jinak (tedy požadoval by faktické zdržování se na adrese místa hlášeného pobytu, faktické užívání nemovitosti, faktické podnikání atd.). Krom toho zákon neukládá žadateli „konkretizovat časový rozsah a důvody svého pobytu“ na území ČR.

[7] Ustanovení nájemní smlouvy, kterou stěžovatel předložil, jsou naprosto konkrétní a zcela standardní. Pokoušel-li se správní orgán doručit zásilku přímo na adresu uvedenou stěžovatelem a vrátila-li se mu s poznámkou, že stěžovatel je na adrese neznámý, jde o důkaz získaný v rozporu se zákonem, neboť stěžovatel byl od počátku správního řízení zastoupen, a nelze k němu přihlížet.

[8] Skutečnost, že živnostenské oprávnění získal stěžovatel až k 17. 10. 2012 (až po zahájení správního řízení), nevyvrací, že v ČR měl po dobu mnoha měsíců profesní vazby a za účelem uzavírání obchodních smluv se sem pravidelně vracel již od 11. 6. 2011, což jednoznačně vyplývá z dalších předložených listin.

[9] Stěžovatel souhlasí s tím, že zákon pro splnění podmínky obvyklého bydliště vyžaduje osobní vazbu k území ČR; tou se podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu rozumí mimo jiné vlastnictví nebo nájem nemovitosti na území ČR. Stěžovatel doložil, že má pronajatu nemovitost na území ČR; osobní vazba je tedy dána. Z výkladu správních orgánů i soudu stěžovateli plyne, že každý doklad prokazující obvyklé bydliště je zpochybnitelný (s tím, že jde o doklad pouze formální, nikoli materiální), a obvyklé bydliště tedy prakticky dokázat nelze. Ve věci sp. zn. 6 As 47/2013, již se dovolává krajský soud, předložil žadatel skutečně jen potvrzení o přechodném pobytu, avšak stěžovatel předložil podkladů více a k tomu i tvrdil a doložil, že sice pobývá na území dvou států Evropské unie, ale za účelem pobytu a podnikání se vrací na území ČR.

[10] 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. Dosavadní postup správních orgánů zasahuje do osobních údajů žadatelů, bankovního tajemství, obchodního tajemství, práva na obydlí a soukromí; kontroly cizinecké policie narušují výkon podnikání a svobodu pohybu a usazování. Stěžovatel závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný v kasačním řízení odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí i na vyjádření k žalobě; kasační stížnost je podle něj nedůvodná a měla by být zamítnuta.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti.

[13] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu není důvodná. Krajský soud jasně vyložil, proč považoval napadené rozhodnutí za zákonné. Napadený rozsudek se vypořádává se všemi žalobními námitkami, jeho závěry jsou srozumitelně formulované a Nejvyšší správní soud tu neshledává žádnou vnitřně rozpornou argumentaci. Ostatně to, že závěry krajského soudu jsou srozumitelné a podložené konkrétními argumenty, dokládá i skutečnost, že proti těmto závěrům i dílčím argumentům stěžovatel také věcně brojí.

[14] Krajský soud dále nepochybil, pokud považoval výzvu správního orgánu k doložení stěžovatelova obvyklého bydliště za zákonnou a dostatečně určitou. Stěžovatel ke své žádosti předložil pouze potvrzení o přechodném pobytu a nedatovanou smlouvu o nájmu nemovitosti na adrese odlišné od adresy přechodného pobytu. Protože tyto doklady podle správního orgánu neprokazovaly osobní vazby stěžovatele ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, vyzval správní orgán stěžovatele, aby tyto vazby doložil. Příkladem uvedl zákonný výčet, podle něž se osobními vazbami rozumí např. soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti.

[15] Ani podle Nejvyššího správního soudu není věcí správního orgánu „radit“ stěžovateli, jakými konkrétními důkazními prostředky má prokazovat své osobní vazby k území ČR (a to osobní vazby fakticky existující – nikoli jen formálně deklarované – což je předmětem další kasační námítky).

[16] Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů 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. Stěžovatel tak mohl například navrhnout svědky k prokázání toho, že se na jím uváděné adrese skutečně zdržuje, 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.

pokračování

[17] Důvodná konečně není ani námitka, podle které předložené listiny dostatečně prokazují, že stěžovatel má obvyklé bydliště na území ČR.

[18] Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je obvyklým bydlištěm na území České republiky 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.

[19] Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu lze řidičské oprávnění udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň šest měsíců studuje. Podle § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu musí být k žádosti o vydání řidičského oprávnění (či řidičského průkazu) přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště; tím 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,

[20] Tato ustanovení vycházejí ze směrnice č. 2006/126/ES. Podle jejího čl. 7 odst. 1 písm. e) se řidičské průkazy 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 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.

[21] Výkladu pojmu „obvyklé bydliště“ se již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně věnoval (viz např. shora citovaný rozsudek ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 – 68); nejnověji se zabýval prakticky shodnou kasační stížností, jakou nyní předkládá stěžovatel, v rozsudku ze dne 12. února 2015, č. j. 7 As 287/2014-36, kterým zamítl kasační stížnost proti zamítavému rozsudku krajského soudu. Nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu se zde uvedenou argumentací plně souhlasí a nemá důvod na ní cokoli měnit.

[22] Důkazní prostředky příkladmo vypočtené v § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu sice mohou sloužit k prokazování obvyklého bydliště žadatele na území České republiky, ale hodnocení těchto důkazních prostředků náleží správnímu orgánu. Tyto formalizované doklady samy o sobě automaticky neprokazují materiální pobyt žadatele na území České republiky, tedy obvyklé bydliště spočívající v užším vztahu ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

[23] Obě prve zmíněná ustanovení pouze zavádějí jakousi legislativní zkratku pro určitý okruh podkladů; jejich cílem však není zavázat správní orgán ke konkrétnímu hodnocení důkazů. V takovém případě by totiž definice obvyklého bydliště v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu postrádala smysl. Jednotlivé faktory obsažené v této definici by byly bezvýznamné, neboť rozhodující by nebyl faktický pobyt žadatele, nýbrž toliko skutečnost, zda se například nechal zapsat do živnostenského rejstříku či požádal o povolení k přechodnému pobytu. Systematický výklad tedy vylučuje stěžovatelskou interpretaci slov „doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele“. Stěžovatel lpí na jediném z možných významů izolovaného slova („*prokazující*“) a přitom opomíjí ostatní ustanovení zákona o silničním provozu, jejich smysl, úmysl zákonodárce a unijní úpravu, kterou zákon implementuje.

[24] Žadatel o řidičský průkaz může prokázat svůj bližší vztah k území členského státu pouze tím, že prokáže svůj skutečný pobyt na něm; k tomu nestačí předložení dokumentu, který mu formálně umožňuje pobyt na území členského státu nebo podnikání v takovém státě. Předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu, nájemní smlouvy k místnosti a výpisu z živnostenského rejstříku proto samo o sobě ještě nedokládá, že zde žadatel skutečně pobývá; není ani důležité, kolik důkazních prostředků žadatel předloží, ale důležitý je obsah vztahů jimi doložených. Ten podle Nejvyššího správního soudu v posuzované věci nenaplnuje pojem „obvyklé bydliště“ stěžovatele na území České republiky.

[25] Pokud by Nejvyšší správní soud uznal, že žadateli stačí pro prokázání obvyklého bydliště pouze předložit potvrzení o přechodném pobytu, smlouvu o nájmu nemovitosti a výpis 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 důvodovou zpráva k zákonu č. 297/2011 Sb., kterým byl k 1. 1. 2012 novelizován zákon o silničním provozu). 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.

[26] Stěžovatel v projednávané věci neprokázal, že by v České republice měl své obvyklé bydliště. V řízení nevyšlo nijak najevo, že by zde stěžovatel měl osobní vazby spočívající v soužití ve společné domácnosti či v rodinných vazbách. Stěžovatel sice předložil smlouvu o nájmu jedné místnosti v bytě za cenu 100 Kč měsíčně, což ale nijak nedokládá, že vůbec a případně jak často v této místnosti skutečně pobývá.

pokračování

[27] Pochybnosti dále posiluje i to, že pronajatá nemovitost se nachází na jiné adrese, než je místo povoleného přechodného pobytu, a že podle sdělení pošty nelze stěžovateli na tuto adresu doručit, neboť je zde neznámý. Postup správního orgánu, který se rozhodl ověřit funkčnost stěžovatelovy adresy odesláním zásilky, nelze považovat za nezákonný jen proto, že stěžovatel byl v řízení zastoupen. Správní orgán nespojoval s pokusem o doručení samotnému stěžovateli žádné procesní důsledky: když se zásilka vrátila, zaslal ji stěžovatelovu zástupci a teprve od doručení zástupci pak počítal lhůtu ke splnění povinnosti uložené výzvou.

[28] Rovněž stěžovatelova podnikatelská činnost v ČR nebyla nijak doložena; zmínky o dlouhodobém působení v ČR, o profesních vazbách a obchodních kontraktech zůstaly jen v rovině tvrzení. Nelze souhlasit s tím, že faktický pobyt a faktické vazby doložit nelze. Obecně jistě platí, že různé důkazní prostředky mohou být tak či onak zpochybňovány, ale přesvědčivost tvrzení účastníka řízení je nutno posuzovat v každém konkrétním případě na základě konkrétních shromážděných podkladů. V projednávané věci se stěžovatel ani nepokusil předložit byť i jen jediný důkaz svého faktického pobytu v ČR, protože vycházel z toho, že formální doklady postačují; při takto nulové aktivitě vyznívá jeho námitka, podle níž „*nikdy nelze prokázat nic*“, naprázdno.

[29] Nejvyšší správní soud neshledal důvod k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Předkládací povinnost vnitrostátního soudu totiž není dána v případě tzv. *acte clair*, tj. v situaci, kdy je výklad ustanovení evropského práva tak zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky.

[30] Nejvyšší správní soud nemá žádnou pochybnost o tom, jak by měl být dotčený čl. 12 směrnice č. 2006/126/ES interpretován. Skutečnost, že k závěru o existenci obvyklého bydliště nepostačí doložení evidenční adresy a formálního zápisu do živnostenského rejstříku, je zřejmá již ze samotného textu tohoto ustanovení. Ten jasně hovoří o skutečných osobních a profesních vazbách žadatele o řidičský průkaz. Je pochopitelné, že stěžovatel nepokládá interpretaci směrnice č. 2006/126/ES, která není v jeho prospěch, za jednoznačnou. To ovšem neznamená, že by zde existovala objektivně rozumná pochybnost o této interpretaci.

V. Závěr

[31] Nejvyšší správní soud proto neshledal kasační stížnost důvodnou a zamítl ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[32] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle něž má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože se svou kasační stížností neuspěl; úspěšnému žalovanému pak v tomto soudním řízení nevznikly žádné náklady.

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

V Brně dne 6. srpna 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu