



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **S. F.**, zast. Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 11. 2015, č. j. 15 A 165/2013 - 40,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 30. 4. 2013, č. j. MmM/057822/2013/OSČ/KB, Magistrát města Mostu (dále jen „prvoinstanční orgán“) zamítl žádost žalobce o vydání řidičského oprávnění, a to z důvodu, že neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Prvoinstanční orgán shrnul, že žalobce k žádosti o vydání řidičského oprávnění přiložil mimo jiné doklad o přechodném pobytu a nájemní smlouvu uzavřenou mezi ním a V. P. s předmětem pronájmu nemovitosti na adrese P. č. p. 95. Na základě pochybností o pravdivosti prokazovaného místa obvyklého bydliště prvoinstanční orgán vyzval žalobce k odstranění nedostatků žádosti, to znamená k předložení dokumentů prokazujících osobní či profesní vazby žalobce k České republice. Současně požádal příslušný německý orgán veřejné správy, Kraftfahrt – Bundesamt Flensburg, o sdělení informací ohledně žalobcova řidičského oprávnění v Německu a Policii České republiky o sdělení, zda žalobce v zákonem vyžadované době pobýval v místě tvrzeného

přechodného pobytu. Prvoinstanční orgán rovněž požádal pronajimatele předmětné nemovitosti o informace ohledně skutečného pobytu žalobce. Vysvětlil, že pochybnosti ohledně obvyklého bydliště dovodil z obsahu nájemní smlouvy, která nekonkretizuje, jakou část nemovitosti žalobce pronajímá. Nadto, stejnou nájemní smlouvu uzavírá totožný pronajímatel i s dalšími cizinci, a to zpravidla i ve stejném časovém období. Prvoinstanční orgán zmínil, že „[...] pochybnosti vycházejí především z několika přípisů zahraničních úřadů, kde se často uvádí, že osobám žádajícím o udělení řidičského oprávnění na území České republiky bylo na jejich území řidičské oprávnění odejmuto a znovu ho získat nemohou nebo jen s velkými obtížemi, a proto má úřad pochybnosti o skutečném pobytu takové osoby na území České republiky a její způsobilosti k řízení motorových vozidel. Zároveň se na základě výsledků pobytových kontrol provedených cizineckou policií ukázaly jako oprávněné nejen v několika obnovených správních řízeních, ale také téměř ve všech probíhajících správních řízeních. Dále jsou zde obecně známé skutečnosti podporující tyto pochybnosti, kdy zejména ve Spolkové republice Německo nebo v Rakousku existují agentury, které za určitý poplatek garantují výše uvedeným osobám, že jim v České republice nebo například na Slovensku, v Polsku atd. zajistí získání řidičského oprávnění. Tyto lze volně nalézt na internetu. Z tohoto pohledu se pak veškerá tvrzení žadatele jeví jako účelová.“

Prvoinstanční orgán konstatoval, že pronajimatel předmětné nemovitosti odmítl vyhovět výzvě ke sdělení požadovaných informací s odůvodněním, že není povinen ani oprávněn poskytnout prvoinstančnímu orgánu osobní údaje žalobce. K výzvě k odstranění nedostatků žádosti o udělení řidičského oprávnění žalobce sdělil, že prvoinstanční orgán není oprávněn vyžadovat jiné doklady než ty, které jsou uvedeny v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, přičemž poukázal na stanovisko Ministerstva dopravy k posuzování podmínek pro udělení řidičského oprávnění ze dne 18. 8. 2008, sp. zn. G98/2008-160-OST/1. K opakované výzvě žalobce sdělil, že nemůže dodržet pětidenní lhůtu k poskytnutí požadovaných podkladů a zopakoval již dříve uvedený právní názor. V průběhu řízení již žalobce doložil pouze výpis z katastru nemovitostí dokládající, že V. P. je vlastníkem pronajaté nemovitosti. Spolkový úřad Kraftfahrt-Bundesamt Flensburg zaslal prvoinstančnímu orgánu přípis, podle kterého žalobce není držitelem platného německého řidičského oprávnění. Místní dopravní úřad v Magdeburgu mezitím obdržel žádost žalobce o udělení řidičského oprávnění, které však v dané době nebylo vyhověno. Policie České republiky prvoinstančnímu orgánu sdělila, že „[...] pobytovou kontrolou dne 28. 11. 2012 bylo zjištěno, že nemovitost na adrese P. č. p. 95 je rodinný dům o čtyřech místnostech a osmi lůžkách. Na poštovní schránce bylo uvedeno 20 jmen cizinců, včetně žadatele. Pan P., který byl přítomen kontrole, uvedl, že žadatel pobývá v tomto domě nepravidelně od dubna 2012, a to jen na přespání několikrát za měsíc. Dále uvedl, že v domě bydlí trvale také jeho syn a nikdy není problém, aby tam dotazovaní cizinci přespali. Ubytování za úplatu neposkytuje. Žadatel v době kontroly, stejně jako ostatní kontrolovaní cizinci, v domě nepobýval. Na výzvu policie měl pan P. předložit knihu ubytovaných cizinců. Tuto však neměl k dispozici a tvrdil, že ji má doma na adrese svého trvalého pobytu.“

Prvoinstanční orgán odmítl výtky žalobce vůči způsobu, jakým vedl řízení o žádosti. Poukázal na § 2 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a konstatoval, že výše popsaná zjištění dostatečně odůvodňují pochybnosti o pravdivosti žalobcem předložených dokumentů. Uvedl, že předložené dokumenty sice odpovídají § 92 odst. 3 a 4 zákona o silničním provozu, nezakládají však automatický nárok na udělení řidičského oprávnění. Podle prvoinstančního orgánu „[p]obytovou kontrolou nebylo jednoznačně prokázáno, že v místě přechodného pobytu měl žadatel osobní

pokračování

*nebo profesní vazby. Ubytovatel sice uvedl, že se cizinci do jeho domu opakovaně vracejí, ale přístup jim umožňuje syn a vždy jde o jednorázové přespání. Už z počtu lůžek (8) se jeví nepravděpodobné, že by v tomto domě bydlelo najednou 20 cizinců, kteří by jistě měli klíče od domu a své osobní věci v domě. Zároveň pan P. odmítl se správním orgánem spolupracovat, ačkoliv se správní orgán nedomáhal získání žádných osobních údajů účastníka řízení, naopak chtěl pouze potvrdit či upřesnit skutečnosti, uváděné v nájemní smlouvě, vystavené právě pronajimatelem. Správní orgán měl v této chvíli možnost předvolat pana P. ke svědecké výpovědi, který by musel vypovídat pravdivě a nic nezamlčet, pokud by výpověď neodepřel, když by provedenou výpovědí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. K tomuto kroku správní orgán nepřistoupil, jelikož měl za to, že další získané poznatky nehovoří ve prospěch žadatele. Současně se tímto negativním postojem ubytovatele nepodařilo správnímu orgánu získat informace, které by ve prospěch žadatele hovořily, a žadatel sám nenavrhl výslech tohoto svědka k potvrzení skutečností. Pokud se týká zprávy Spolkového úřadu Kraftfahrt - Bundesamt Flensburg, z této nevyplývá, že by žadatel byl ve výkonu sankce nebo trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel. Za nejzávažnější však správní orgán považuje skutečnost, že žadatel sám nepředložil důkazy, které by bez pochybností prokazovaly jeho tvrzení o pobývání alespoň 185 dnů v kalendářním roce na území České republiky z důvodu osobních nebo profesních vazeb, ačkoliv byl k tomuto vyzýván. Správní orgán má za to, že pokud by některé z požadovaných důkazů existovaly a žadatel se fyzicky na území ČR zdržoval, poskytnutá lhůta k jejich předložení se jeví dostatečná. Z předložených potvrzení o přechodném pobytu na území ČR lze pouze zjistit, zda se k takovému pobytu přihlásil a zda je mu tedy umožněn. Fyzickou přítomnost žadatele na území České republiky při vydání takového potvrzení Policie ČR nezjišťuje. Už z data vydání potvrzení (24. 4. 2012) je ale patrné, že v této době ani policie nemohla mít povědomost, zda se zde během roku 2012 bude žadatel skutečně fyzicky zdržovat.“ Na základě uvedených skutečností prvoinstanční orgán uzavřel, že žalobce neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště, a proto ani nebylo možné udělit mu řidičské oprávnění.*

Rozhodnutím ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4483/2013, žalovaný zamítl odvolání a potvrdil prvoinstanční rozhodnutí. K odvolacím námitkám žalobce poukázal na § 2 a § 3 správního řádu a konstatoval, že novelizací zákona o silničním provozu byla opuštěna stávající koncepce formálního vymezení obvyklého bydliště. Nová materiálně - formální definice vychází z existence doložitelných osobních či profesních vazeb k místu přechodného pobytu, což umožňuje lepší kontrolu a omezuje účelově podávané žádosti. Žalovaný uvedl, že předložené potvrzení o přechodném pobytu a nájemní smlouva pouze dokládají právo žalobce zdržovat se na území České republiky se zajištěným ubytováním, uvedené doklady ovšem neprokazují splnění podmínky obvyklého bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Prvoinstanční orgán tak podle žalovaného přistoupil k výzvě k doložení dalších podkladů zcela oprávněně, jak vyplývá i z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 3. 2013, č. j. 15 A 132/2010 - 81. Šetření Policie České republiky pak nelze považovat za nezákonný důkaz. K námitce, že prvoinstanční orgán postupoval v rozporu se správním řádem, žalovaný poukázal na závěr č. 115 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2012. Uvedl, že se s tímto závěrem ztotožňuje a že aplikace § 51 odst. 2 správního řádu byla v daném případě nadbytečná, neboť žalobci byl v daném případě řádně oznámen konec shromažďování podkladů k vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu a mohl se tedy seznámit se všemi podklady a vyjádřit se k nim. K námitce o nezákonnosti shromažďování důkazů žalovaný připomněl obsah § 1 odst. 2, § 2 odst. 1 a § 3 správního řádu, jakož i § 82 odst. 5 a § 129 zákona o silničním provozu, přičemž uvedl, že správní

orgány nejsou pouhými pasivními distributory potvrzení, osvědčení nebo dokladů, aniž by si mohly ověřit relevantnost dokládaných údajů. Konstatoval, že právním základem spolupráce českých a německých orgánů je Smlouva uzavřená mezi Českou a Slovenskou Federativní republikou a Spolkovou republikou Německo o dobrém sousedství a přátelské spolupráci, která byla zveřejněna ve Sbírce zákonů pod č. 521/1992 Sb. Vzájemné poskytování informací mezi českými a německými správními orgány tedy nelze považovat za nezákonné. Spolupráce, ke které došlo v posuzovaném případě, odpovídá § 42 a § 50 odst. 1 správního řádu, neboť právo získané v České republice, tj. oprávnění k řízení motorových vozidel, lze uplatňovat nejen v České republice, ale také v Německu. Spolupráci a výměnou informací mezi správními orgány byla nadto chráněna žalobcova práva. Žalovaný nepřisvědčil tvrzení, že prvoinstanční orgán byl povinen respektovat doložené důkazní prostředky, protože posuzování obvyklého bydliště nepodléhá volnému hodnocení důkazů. Žalovaný v této souvislosti opět poukázal na § 3 a § 50 odst. 3 a 4 správního řádu. V závěru vytknul prvoinstančnímu orgánu toliko skutečnost, že formulář s žádostí o udělení řidičského oprávnění přijal podepsaný v části potvrzující převzetí řidičského průkazu. Toto pochybení však neshledal natolik závažné, aby mělo vliv na zákonnost rozhodnutí.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 11. 11. 2015, č. j. 15 A 165/2013 - 40, žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění rozsudku soud připomněl, že podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu se obvyklým bydlištěm na území České republiky rozumí místo trvalého pobytu fyzické osoby, popřípadě místo, kde pobývá alespoň 185 dnů v roce z důvodu osobních vazeb, kterými jsou zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, popřípadě podnikání, výkon jiné samostatně výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky. Obvyklým bydlištěm je rovněž místo, kde fyzická osoba pobývá z důvodů 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. Krajský soud rovněž konstatoval obsah § 82 odst. 1 písm. d), § 82 odst. 4, § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, podle kterého pro interpretaci shora uvedených ustanovení je třeba přihlídnout ke Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES, ze dne 20. 12. 2006, o řidičských průkazech. Krajský soud s ohledem na uvedený závěr Nejvyššího správního soudu označil názor žalobce, že je v projednávané věci třeba vycházet z mírnější české právní úpravy, za nesprávný, přičemž konstatoval obsah čl. 7 odst. 1 písm. e) a čl. 12 Směrnice č. 2006/126/ES. K interpretaci pojmu „obvyklého bydliště“ krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 - 26, ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 - 68, a ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36. Krajský soud na základě uvedené judikatury uzavřel, že bylo zcela na žalobci, aby doložil podmínku obvyklého bydliště, přičemž podle zákona o silničním provozu se nemůže jednat pouze o formální bydliště.

Krajský soud odmítl námitku žalobce, že správní orgány nebyly oprávněny zkoumat obsahovou správnost či pravdivost potvrzení o přechodném pobytu či nájemní smlouvy. Podle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu se sice jedná o podklady pro vydání řidičského oprávnění, hodnocení důkazních prostředků však provádí výlučně správní orgán. Krajský soud konstatoval, že správní orgány byly oprávněny přihlídnout k veřejně známým skutečnostem dostupným z internetu o možnosti německých občanů

pokračování

získat za úplatu řidičské oprávnění v České republice. Správní orgány podle krajského soudu byly rovněž oprávněny požádat o součinnost Policii České republiky i Spolkový úřad Kraftfahrt - Bundesamt Flensburg. V této souvislosti vyhodnotil krajský soud námitky žalobce jako liché a konstatoval, že správní řízení je postaveno na zásadě materiální pravdy. Přitom poukázal na § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, podle kterého správní orgány zjišťují všechny skutečnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Krajský soud odmítl, že prověřování žalobcova obvyklého bydliště mělo být vedeno v režimu zákona o státní kontrole, neboť jeho aplikace není, s ohledem na předmět řízení, možná. Podle soudu předmětná nájemní smlouva a potvrzení o přechodném pobytu automaticky neprokazují, že žalobce v České republice skutečně pobýval. Ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu není konstruováno na základě legální důkazní teorie jako výjimka ze zásady volného hodnocení důkazů. Účelem zmíněného ustanovení není zavázat správní orgán, aby hodnotil důkazy zcela konkrétním způsobem; to by ostatně odporovalo definici obvyklého bydliště podle naposledy uvedeného ustanovení. Systematický výklad slov „doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele“ tedy jednoznačně vylučuje žalobcovu ryze textualistickou interpretaci. Stejnému závěru nasvědčuje rovněž výklad teleologický a eurokonformní. Doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele o vydání řidičského oprávnění ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu proto nemusí prokazovat jeho obvyklé bydliště.

Z právní úpravy Evropské unie i České republiky podle krajského soudu vyplývá, že žadatel o vydání řidičského oprávnění je povinen prokázat svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu. Naplnění pojmu obvyklé bydliště podle zákona o silničním provozu vyžaduje určitou délku pobytu, čímž zákonodárce vyjádřil materiální kritérium, tj. požadavek skutečného pobytu na území České republiky. Přitom není důležité, kolik důkazních prostředků žadatel v řízení o udělení řidičského oprávnění předloží, důležitý je obsah jimi založených vztahů. Krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, a uvedl, že úmyslem českého ani unijního zákonodárce jistě nebylo formalistickým přístupem k věci umožnit „turistiku za řidičskými průkazy“. K tomu krajský soud odkázal na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 4. 2012, ve věci zn. C-419/10, Hofmann proti Freistaat Bayern, popřípadě na důvodovou zprávu k zákonu č. 297/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Podle krajského soudu není zákon o silničním provozu koncipován tak, že každému žadateli, který předloží jeden ze zákonem uvedených dokladů, bude automaticky uděleno řidičské oprávnění. V případě pochybností totiž žadatel musí prokázat své obvyklé bydliště v materiálním smyslu. To však žalobce v nyní posuzované věci navzdory pochybnostem neprokázal.

Krajský soud konstatoval, že tvrzení žalobce o jeho obvyklém bydlišti vyvracejí zejména zjištění z pobytové kontroly. Žalobce nebyl zastižen v místě tvrzeného obvyklého bydliště. Jeho jméno sice bylo uvedeno na poštovní schránce, ubytování však využíval spíše sporadicky, a to k přespání několikrát za měsíc. Dle vyjádření pronajimatele, žalobce stejně jako ostatní ubytovaní cizinci za užívání nemovitosti nemusí hradit žádné nájemné. Pronajimatel nepředložil policistům, kteří v nemovitosti prováděli pobytovou kontrolu, knihu ubytovaných, protože ji měl na adrese trvalého pobytu. Z těchto skutečností krajský

soud dovodil, že žalobce předmětný objekt fakticky neužívá. Přestože žalobci bylo umožněno seznámit se s podklady řízení, nikterak se nesnažil rozptýlit vzniklé pochybnosti a setrval na svém nesprávném výkladu zákona.

Krajský soud neprovedl navrhované důkazy pro jejich zjevnou nadbytečnost, neboť pojem obvyklé bydliště na území České republiky není totožný s pojmem přechodný pobyt občana Evropské unie, o němž vydává potvrzení Ministerstvo vnitra. K námitce, že žalobce měl být o jednotlivých úkonech správního orgánu předem vyrozuměn, krajský soud konstatoval, že „[j]iž žalovaný správně v žalobou napadeném rozhodnutí a posléze i v řízení před soudem uváděl, že pokud se provádí dokazování písemnou formou, jako tomu bylo v předmětné věci, plně postačuje, aby účastník řízení dostal příležitost před rozhodnutím ve věci seznámit se s podklady pro vydání daného rozhodnutí, ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Této povinnosti žalovaná strana dostala, když před vydáním prvostupňového rozhodnutí byl žalobce písemností ze dne 12. 4. 2013 náležitě vyrozuměn o ukončení shromažďování podkladů k vydání rozhodnutí a možnosti se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim, a to do 5 dnů od doručení dotyčného oznámení. Třebaže vyrozumění učiněné správním orgánem I. stupně v intencích ust. § 36 odst. 3 správního řádu bylo tehdejšímu zmocněnci žalobce řádně dne 18. 4. 2013 doručeno, tak žalobce ani prostřednictvím svého tehdejšího zmocněnce svých práv jakkoliv nevyužil.“

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V ní namítl, že krajský soud pochybil při výkladu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, neboť spojení „trvalý pobyt fyzické osoby“ neinterpretoval ve vztahu k různému významu tohoto pojmu dle českého právního řádu. Pojem „trvalý pobyt fyzické osoby“ podle stěžovatele není totožný s pojmem „trvalý pobyt“ občana České republiky podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů, a pojmem „trvalý pobyt cizince“ ve smyslu § 65 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Uvedený pojem je podle stěžovatele nutné interpretovat v souvislosti s čl. 42 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb. Stěžovatel poukázal na rozdíl mezi registračním principem při hlášení trvalého pobytu občana České republiky a povolovacím principem při zřizování trvalého pobytu cizince. Povolovací princip se uplatňuje rovněž v případě občanů členských států Evropské unie, byť na základě mírnějších podmínek podle § 87g zákona o pobytu cizinců. Na základě uvedených skutečností stěžovatel dospěl k závěru, že přechodný pobyt občana členského státu Evropské unie ve smyslu § 87a zákona o pobytu cizinců naplňuje znaky trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky. Opačný výklad podle stěžovatele zakládá nerovnost mezi občany České republiky a členských zemí Evropské unie. Podle stěžovatele „[č]eský státní příslušník vzhledem k právní úpravě trvalého pobytu bez ohledu na fakticitu bydliště splní podmínku obvyklého bydliště pouhou registrací, což neodpovídá dikci Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES, jež vychází z předpokladu, že tato se vztahuje na všechny občany členských států Evropské unie bez ohledu na jejich státní příslušnost, resp. směrnice nepředpokládá ve vztahu k obvyklému bydlišti vymezenému jejím čl. 12 nějaký stupeň zvýhodnění osoby státní příslušnosti státu, jež vydává řidičský průkaz. Směrnice nikterak nezavádí možnost operovat s trvalým pobytem nebo obdobným pobytovým oprávněním na území daného členského státu, nýbrž zavádí výlučně pojem obvyklé bydliště bez rozdílu státní příslušnosti občana Evropské unie. Z toho pak vyplývá, že česká právní úprava je v daném případě výhodnější, pokud pojem obvyklé bydliště modifikuje fikcí naplnění jeho znaků v

pokračování

případě, že „fyzická osoba má na území trvalý pobyt“, bez ohledu na to, zda osoba „privilegovaná“ trvalým pobytem v České republice fakticky pobývá. Pro výklad daného pojmu tedy nezbytně třeba vycházet ze znění českého právního předpisu.“ Stěžovatel se vymezil proti dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech a uvedl, že zásadní otázkou nyní posuzované věci je obdobnost pojmu „trvalý pobyt fyzické osoby na území České republiky“ a „přechodný pobyt na území České republiky“. Tomuto závěru podle stěžovatele nasvědčuje i § 87 a násl. zákona o pobytu cizinců, který umožňuje zkoumat účel žádosti o povolení k přechodnému pobytu s výhradou veřejného pořádku. V případě, kdyby občan Evropské unie žádal o přechodný pobyt v České republice pouze za účelem vydání řidičského oprávnění, nepochybně by bylo možné uplatnit výhradu veřejného pořádku pro obcházení zákona. Krajský soud proto nemohl označit za nadbytečný důkazní návrh stěžovatele spočívající ve sdělení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky k rozhodovací praxi při vydávání potvrzení o přechodném pobytu. Na základě uvedených skutečností stěžovatel dovedl, že česká právní úprava je pro žadatele o řidičský průkaz oproti příslušné směrnici Evropské unie výhodnější, neboť zavádí fikci splnění podmínky obvyklého bydliště nabytím pobytového statusu fyzické osoby, a že přechodný pobyt občana členského státu Evropské unie je nutno považovat za pobyt trvalý ve smyslu § 2 písm. hh) věty první zákona o silničním provozu.

Stěžovatel též namítl, že řízení před správním orgánem bylo zatíženo vadami, ke kterým soud v rozporu se zákonem nepřihlédl. Krajský soud na jedné straně uvedl, že doklady prokazující obvyklé bydliště stěžovatele nejsou dostatečné, přitom se však opřel o zjištění, která prvoinstanční orgán získal v rozporu se zákonem. Řízení před správními orgány bylo zatíženo podjatostí vůči stěžovateli, coby občanu jiného členského státu Evropské unie, což vyplývá z odůvodnění žalobou napadeného správního rozhodnutí, vyhledávání informací na internetu, různých přípisů zahraničních úřadů a také vyjádření žalovaného. Stěžovatel označil za nepřezkoumatelné tvrzení krajského soudu, že „[...] pokud se provádí dokazování písemnou formou, jako tomu bylo v předmětné věci, plně postačuje, aby účastník řízení dostal příležitost před rozhodnutím ve věci seznámit se s podklady pro rozhodnutí. [...]“ Samotná skutečnost, že určité skutkové zjištění bylo zachyceno v písemné podobě, neznamená, že se jedná o písemný důkaz, o jehož provedení nemá být účastník řízení vyrozuměn. Stěžovatel podle vlastního mínění doložil doklady rozhodné k prokázání potřebných skutečností, přičemž správní orgány upřednostnily jiné skutečnosti zjištěné nezákonným dokazováním. Prvoinstanční orgán tak prověřoval pravost, popřípadě pravdivost nájemní smlouvy předložené stěžovatelem pouhým dotazem na pronajimatele, ačkoliv tak měl činit prostřednictvím svědecké výpovědi. Nadto, na základě skutečnosti, že pronajimatel předmětné nemovitosti na výzvu k vyjádření neodpověděl, nelze zpochybňovat obsah nájemní smlouvy. Obdobně stěžovatel zpochybnil i další zjištění obstaraná Policií České republiky. Ta prováděla vlastní dokazování, aniž by k tomu byla dožádána v souladu s § 13 správního řádu. Policií poskytnuté informace nelze dále považovat za listinný důkaz. Fakticky se totiž jednalo o místní šetření prováděné k tomu neoprávněnými osobami. Tak jako tak ovšem správní spis neobsahoval protokol o pobytové kontrole ve smyslu § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že krajský soud zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností, když uvedl, že „[...] *pokud se provádí dokazování písemnou formou, jako tomu bylo v předmětné věci, plně postačuje, aby účastník řízení dostal příležitost před rozhodnutím ve věci seznámit se s podklady pro rozhodnutí.* [...]“; jedná se o právní názor, který krajský soud uvedl v návaznosti na konkrétní žalobní námitku, a to dostatečně srozumitelně. K námitce stěžovatele se však Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda jsou závěry krajského soudu k procesnímu postupu správních orgánů v souladu se zákonem, respektive, zda správní orgány nezatížily svá řízení vadami, které mohly ovlivnit zákonnost jejich rozhodnutí.

Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu „[p]ro účely tohoto zákona obvyklé bydliště na území České republiky je místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba

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

Podle § 82 písm. d) zákona o silničním provozu „[ř]idičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje.“

Podle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu „[k] žádosti [pozn. o udělení či rozšíření řidičského oprávnění] musí být přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání, nebo potvrzení o studiu podle § 82 odst. 4; dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele je zejména

1. *potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky,*
2. *výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti,*
3. *nájemní smlouva k nemovitosti,*
4. *potvrzení o zaměstnání,*
5. *výpis z živnostenského rejstříku,*

Předně je třeba konstatovat, že prvoinstanční orgán na základě předložené nájemní smlouvy a obecně známých skutečností o takzvané „turistice za řidičskými průkazy“ nabyt oprávněné pochybnosti o obvyklém bydlišti stěžovatele. Stěžovatel předložil společně s žádostí o udělení řidičského oprávnění nájemní smlouvu, kterou uzavřel s V. P. jako pronajimatelem. Předložená smlouva však byla nezvykle vágní a prvoinstančnímu orgánu

pokračování

bylo známo, že pan P. uzavírá stejné smlouvy i s dalšími cizinci, a to zpravidla ve stejném časovém období. Ostatně, Nejvyšší správní soud si je z vlastní úřední činnosti, respektive z řízení o kasační stížnosti, které je vedeno pod sp. zn. 4 As 266/2015, vědom, že pan P. vystupuje jako pronajimatel nemovitosti rovněž ve věci jiného žadatele o udělení řidičského oprávnění z řad cizinců. Prvoinstančnímu orgánu nelze vytknout, že na základě uvedených pochybností vyzval stěžovatele, aby v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu předložil dokumenty prokazující jeho osobní vazby k území České republiky a že se pokusil zjistit další okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu ve smyslu § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu. Přitom v posuzované věci je veřejným zájmem, aby řidičská oprávnění získaly pouze osoby, které splňují podmínky podle § 82 zákona o silničním provozu, což ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval již v rozsudku ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 - 26. Ve světle uvedených pochybností důkazní situaci stěžovatele nemohlo pomoci předložené potvrzení o přechodném pobytu, neboť samo o sobě nedokládá faktický vztah jeho držitele vůči České republice, avšak toliko tvrzený úmysl pobývat na jejím území po dobu delší než tři měsíce. V posuzované věci rovněž není rozhodné, že stěžovatel přiložil k žádosti právě doklady předvídané v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, neboť již podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, „[d]oklad prokazující obvyklé bydliště žadatele“ *ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nemusí sám o sobě prokazovat obvyklé bydliště žadatele. Rozhodující je v souladu s § 2 písm. hh) téhož zákona skutečný fyzický pobyt, nikoliv pobyt formální.*“ Z postupu prvoinstančního orgánu ani z dalších okolností řízení tedy nelze dovodit podjatost prvoinstančního orgánu vůči stěžovateli.

Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou stěžovatele, že správní orgány postavily své závěry na nezákonně získaných důkazech. Zdejší soud se neztotožnil s tvrzením, že prvoinstanční orgán porušil § 13 a § 51 odst. 2 správního řádu o dožádání a o povinnosti vyrozumět účastníky řízení o provádění důkazu, když požádal Policii České republiky o prověření přechodného pobytu stěžovatele, a to bez jeho vědomí. Policie České republiky je podle § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců oprávněna provádět z vlastní iniciativy pobytovou kontrolu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, č. j. 9 As 7/2011 - 59, představuje pobytová kontrola typickou policejní, nikoliv správní činnost. Samotnou pobytovou kontrolou prvoinstanční orgán neprováděl vlastní úkon, tedy ani dokazování. Jednalo se o samostatnou kontrolní činnost policie, ke které dal prvoinstanční orgán toliko podnět v souladu s § 8 odst. 3 správního řádu. Stěžovateli lze dát za pravdu, že spisová dokumentace neobsahuje listinu, která by byla výslovně označena jako protokol o pobytové kontrole; obsahuje však úřední záznam Policie České republiky, který podrobně líčí průběh pobytové kontroly, přičemž podle § 50 odst. 1 správního řádu jsou podklady pro vydání rozhodnutí mimo jiné podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné správy. Stěžovatel nikterak nevysvětlil, proč absence výslovného označení dokumentu jako protokolu o pobytové kontrole vylučuje jeho použití ve správním řízení. Stěžovatel ostatně v průběhu řízení nikterak nerozporoval skutečnosti uvedené v tomto úředním záznamu. Podle Nejvyššího správního soudu však sdělení Policie České republiky o prověření přechodného pobytu stěžovatele prokazuje toliko skutečnosti, které policisté vnímali vlastními smysly, nikoliv skutečnosti, které se dověděli v průběhu pobytové kontroly od přítomného pronajimatele nemovitosti. Prostřednictvím pobytové kontroly totiž nelze obcházet § 55 správního řádu o důkazu svědeckou výpovědi. Pokud správní orgány chtěly opřít své závěry o tvrzení pana P., měly jej předvolat k podání svědecké výpovědi. Tento závěr již Nejvyšší správní soud učinil v

rozsudku ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 As 228/2015 - 40. Uvedené pochybení správních orgánů však nemělo vliv na zákonnost jejich rozhodnutí, neboť skutečnosti, které policisté v průběhu pobytové kontroly zjistili vlastními smysly, dostatečně vyvracejí věrohodnost stěžovatelem předložených důkazů. Jedná se zejména o skutečnost, že podle seznamu na poštovní schránce se v nemovitosti mělo nacházet dvacet cizinců, uvnitř však nikdo nebyl a vnitřní prostory tvořily čtyři místnosti s celkově osmi lůžky. Nadto, pronajimatel nemovitosti na výzvu policistů nepředložil knihu ubytovaných cizinců. Prvoinstanční orgán však nedospěl k závěru o nevěrohodnosti důkazu nájemní smlouvou na základě skutečnosti, že pronajimatel předmětné nemovitosti neodpověděl na výzvu k vyjádření. Takový závěr podle Nejvyššího správního soudu z prvoinstančního rozhodnutí nevyplývá. Stěžovateli lze přisvědčit, že prvoinstanční orgán zmiňuje pasivitu pana P., to však pouze v tom smyslu, že se z tohoto zdroje nepodařilo získat žádné nové poznatky o skutkovém stavu věci.

Na základě všech uvedených skutečností tedy správní orgány v souladu se zákonem dospěly k závěru, že důkazy nájemní smlouvou a potvrzením o přechodném pobytu nejsou věrohodné pro účely prokázání osobních vazeb stěžovatele k území České republiky ve smyslu § 2 písm. hh) ve spojení s § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, „[z]ákon 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.“ Podle rozsudku téhož soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, „[s]e stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řízení není ovládáno zásadami naprosto shodnými jako řízení civilní. Na druhou stranu i ve správním řízení mají účastníci povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu). Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v tomto případě), kdy „mnohdy dost dobře ani nelze požadovat na správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti (VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2 vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 524). Tak tomu bylo i v nyní projednávaném případě, kdy § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu výslovně ukládá žadateli povinnost k žádosti o udělení řidičského oprávnění přiložit řadu dokumentů včetně dokladů prokazujících obvyklé bydliště žadatele.“ Vzhledem k tomu, že stěžovatel ani na opakovanou výzvu nepředložil věrohodné důkazy, které by prokázaly jeho osobní vazby k území České republiky, nezbyla prvoinstančnímu orgánu jiná možnost než zamítnout jeho žádost.

Nejvyšší správní soud posoudil námitky stěžovatele vůči interpretaci § 2 písm. hh) a § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. V první řadě Nejvyšší správní soud konstatuje, že k této problematice již opakovaně vyjádřil konzistentní právní názor, a to například v rozsudku ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, ze dne 18. 5. 2015, č. j. 5 As 3/2015 - 34, ze dne 27. 2. 2015, č. j. 7 As 256/2014 - 27, ze dne 10. 2. 2015, č. j. 6 As 273/2014 - 27, popřípadě ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014 - 29 (všechny rozsudky jsou dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nejvyšší správní soud, v souladu s rozsudkem ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, přitom zdůrazňuje, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již správně vyřčené a v obecnosti odkazuje na výše uvedené rozsudky.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, že správní orgány a krajský soud pochybily, když spojení „trvalý pobyt fyzické osoby“ neinterpretovaly ve vztahu k

pokračování

různému významu tohoto pojmu dle českého právního řádu, neboť podle stěžovatele je třeba přechodný pobyt občana členského státu Evropské unie považovat za trvalý pobyt ve smyslu § 2 písm. hh) věty první zákona o silničním provozu. Ustanovení § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) naposledy uvedeného zákona explicitně rozlišuje případy, kdy žadatel o vydání řidičského oprávnění má na území České republiky trvalý pobyt a kdy jej naopak nemá. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvody, aby pojem trvalý pobyt vyložil odlišně oproti právnímu řádu, respektive, aby za trvalý pobyt považoval i přechodný pobyt ve smyslu § 87a zákona o pobytu cizinců, jak navrhl stěžovatel. Jakkoliv si tyto právní instituty mohou být podobné z hlediska legislativní konstrukce, nezakládá to žádné pochybnosti o úmyslu zákonodárce, aby mezi nimi správní orgány rozlišovaly. Ve vztahu k § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu lze uvedený závěr dovodit nejen z gramatické interpretace předmětného ustanovení, ale také z důvodové zprávy k zákonu č. 297/2011 Sb., podle které „[n]ejširší kategorií budou nepochybně osoby s trvalým pobytem na území České republiky, které je nejsnáze prokazatelné jak z pozice žadatele, tak z pozice příslušného úředníka. Změna přístupu k vymezení tohoto pojmu se pak projeví zejména při prokazování naplnění podmínky obvyklého bydliště osobami bez trvalého pobytu v České republice.“

Otázka, zda rozlišování mezi osobami s trvalým pobytem a osobami bez trvalého pobytu na území České republiky je v řízení o vydání řidičského oprávnění důvodné, popřípadě, zda odpovídá čl. 42 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nemá v nyní projednávané věci význam. I kdyby totiž rozlišování uvedené v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu odporovalo právnímu řádu, neznamenalo by to, že se v případě stěžovatele uplatní příznivější právní úprava, respektive, že by stěžovateli k získání řidičského oprávnění postačovalo, aby předložil potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky. Posuzování žádosti stěžovatele podle mírnějších požadavků by totiž odporovalo čl. 7 odst. 1 písm. e) ve spojení s čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES, ze dne 20. prosince 2006, o řidičských průkazech. Ostatně Soudní dvůr Evropské unie již například v rozhodnutí ze dne 19. 5. 2011, ve věci zn. C-184/10, Mathilde Grasser proti Freistaat Bayern, konstatoval, že „[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.“ Konečně, stěžovatel v kasační stížnosti shledal, že směrnice o řidičských průkazech je v rozporu s vnitrostátní úpravou obvyklého bydliště osob s trvalým pobytem na území České republiky. V rozporu s tímto závěrem však navrhl, aby správní orgány aplikovaly mírnější právní úpravu i v jeho záležitosti. Nejvyšší správní soud konstatuje, že i v případě, kdyby nebylo možné aplikovat celý § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu z důvodu diskriminace cizích státních příslušníků, bylo by nutné interpretovat pojem „obvyklé bydliště“ uvedený v § 84 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu v souladu s čl. 12 směrnice o řidičských průkazech, a to na základě nepřímého účinku směrnice ve smyslu

rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 4. 1984, ve věci zn. 14/83, Von Colson a Kamann, popřípadě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2010, č. j. 5 Afs 68/2009 - 113, (publikovaného pod č. 2036/2010 Sb. NSS), podle kterého „[u]možňují-li interpretační techniky vyložit určité ustanovení vnitrostátního předpisu několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího komunitárního ustanovení.“ I v takovém případě by tedy bylo nutné, aby správní orgány posoudily faktický pobyt žadatele o udělení řidičského oprávnění. Vzhledem k těmto skutečnostem Nejvyšší správní soud přisvědčil závěru krajského soudu o nadbytečnosti důkazu sdělením Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky k rozhodovací praxi při vydávání potvrzení o přechodném pobytu. Stěžovatelův právní názor na možnosti uplatnění § 87a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců totiž v nastíněném kontextu nemá žádný právní význam.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 27. ledna 2016

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu