



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupený Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem nám. 28. října 9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2013, č. j. 4464/2013, JID: 112711/KUUK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 10. 2015, č. j. 15 A 146/2013 - 44,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a závěry krajského soudu

[1] Žalobce požádal dne 30. 10. 2012 Magistrát města Mostu, odbor správních činností o udělení řidičského oprávnění skupin „A“ a „C+E“. Správní orgán prvního stupně tuto žádost rozhodnutím ze dne 6. 5. 2013, čj. MmM/059556/2013/OSČ/Kb, zamítl pro nesplnění podmínky podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Žalovaný následně zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí prvního stupně.

[2] Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Plzni domáhal zrušení obou správních rozhodnutí, přičemž soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění uvedl,

že při interpretaci zákona o silničním provozu je třeba vycházet z úpravy uvedené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (dále jen „směrnice“), přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 7 As 287/2014 - 36. Proto je nedůvodná žalobcová námitka, že je v daném případě nutné vycházet z „měkčí“ právní úpravy obsažené v zákoně o silničním provozu a nikoli ze směrnice. Pro posouzení má význam, že k interpretaci pojmu „obvyklé bydliště“ se již opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud, a to např. v rozsudcích ze dne 30. 4. 2013, čj. 4 As 40/2012 - 26, ze dne 13. 11. 2013, čj. 6 As 47/2013 - 68, nebo ze dne 12. 2. 2015, čj. 7 As 287/2014 - 36. V těchto rozsudcích kasační soud judikoval, že přechodným pobytem ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu se rozumí přechodný pobyt v trvání alespoň 185 dnů, přičemž se nesmí jednat o pouhý formální pobyt, nýbrž o pobyt skutečný fyzický na území České republiky. Souhlasil se žalobcem, že s předložením potvrzení o přechodném pobytu a doložením nájemní smlouvy je počítáno v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu jako s podklady pro rozšíření řidičského oprávnění i na další skupiny. Soud důrazně odmítl námitku, že správní orgány neměly kompetenci zkoumat obsahovou správnost či pravdivost doložených listin. Správní orgány mohly při svých úvahách přihlídnout k veřejně známým skutečnostem dostupným z internetu o možnosti získat za úplaty na území České republiky řidičské oprávnění občany Německa, kteří o německé řidičské oprávnění přišli. Dále správní orgány mohly požádat o součinnost Policii ČR, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, resp. Spolkový úřad Kraftfahrt Bundesamt Flensburg. Tato oprávnění jsou projevem zásady materiální pravdy ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a proto účely dostatečně zjištěného skutkového stavu a ochranu veřejného zájmu si správní orgány opatřují podklady pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 50 téhož zákona.

[3] Dále soud odmítl žalobcovo tvrzení, že by správní orgány totiž nedostatečně zdůvodnily, v čem shledávají nepravdivost obou doložených listin. Tyto listiny neprokazují materiální pobyt žalobce na území České republiky, tedy obvyklé bydliště spočívající v užším vztahu ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Systematický i teleologický výklad vylučuje žalobcovu ryze textualistickou interpretaci slov „doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele“. Z unijní i vnitrostátní právní úpravy plyne, že je nutné, aby žadatel prokázal svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na něm, a to nikoli pouze předložením dokumentu, který mu formálně pobyt na území státu umožňuje. Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu se požaduje, aby na území státu žadatel pobýval po určitou dobu. Předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu a nájemní smlouva proto samy o sobě nedokládají, že zde žalobce skutečně pobýval po zákonem stanovenou dobu. V případě pochybností musí žadatel prokázat materiální obvyklé bydliště na území české republiky. Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu je nutné interpretovat jako demonstrativní výčet důkazních prostředků k prokázání obvyklého bydliště. Samotné hodnocení důkazů pak náleží správnímu orgánu, který musí své úvahy náležitě vyjádřit ve správním rozhodnutí, což se v posuzované věci stalo.

[4] Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, že žalobce neprokázal obvyklé bydliště na území České republiky. Ve správním řízení byly zjištěny skutečnosti

značně zpochybňující věrohodnost tvrzení žalobce o obvyklém pobytu. Zejména jde o zjištění z pobytové kontroly, přičemž přítomnost žalobce nepotvrdil ani V. H., jakožto jeden z pronajímatelů nemovitosti, kde měl být žalobce ubytován. Žalobci bylo umožněno seznámit se s podklady pro konečné rozhodnutí ve věci, jelikož správní orgán prvního stupně doručil dne 18. 4. 2013 tehdejšímu zástupci žalobce vyrozumění podle § 36 odst. 3 správního řádu, přičemž žalobce svého práva nevyužil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu 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 cizinci. Podle stěžovatele státní příslušník České republiky 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 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.“

[6] Stěžovatel se vyzelil 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 § 87a a násl. zákona o

pobytu cizinců, který umožňuje zkoumat účel žádosti o povolení k přechodnému pobytu s výhradou veřejného pořádku. V případě, kdy by 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 dovodil, 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.

[7] 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, neznamena, 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 ČR. 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.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřilo tak, že napadené rozhodnutí považuje za zákonné a zcela v souladu s judikaturou správních soudů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí

vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). 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.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost podaná zástupcem stěžovatele je obsahově i skutkově totožná s kasační stížností podanou stejným zástupcem v řízení vedeném pod sp. zn. 4 As 275/2015. První senát neshledal v nyní posuzované věci důvody pro odchýlení se od konstantní judikatury kasačního soudu a zejména od uvedeného rozsudku, který je, jak bylo nastíněno výše, dobře znám právě zástupci stěžovatele.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že krajský soud zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností, jestliže 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.

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

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

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

[15] Dle § 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,

[16] 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 O., V., V. a M. H. jakožto pronajimateli. Předložená smlouva však byla nezvykle vágní, přičemž z jejího obsahu nevyplývá, jaký byt či část předmětné nemovitosti je předmětem nájmu. Další důležitou skutečností pro důvodnou obavu z účelového tvrzení existence obvyklého bydliště na území České republiky je sdělení spolupracujícího Spolkového úřadu, který ve své odpovědi ze dne 13. 12. 2012 uvedl, že stěžovateli bylo dvakrát (v roce 2003 a 2008) odebráno řidičské oprávnění z důvodu opilosti v silniční dopravě. 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, čj. 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, čj. 7 As 287/2014 - 36, *„doklad 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.

[17] 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, čj. 9 Ans 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 jednoho z přítomných pronajímatelů nemovitosti. Prostřednictvím pobytové kontroly totiž nelze obcházet § 55 správního řádu o důkazu svědeckou výpovědí. Pokud správní orgány chtěly opřít své závěry o tvrzení pana V. H., měly jej předvolat k podání svědecké výpovědi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 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 pobytová kontrola probíhala ve dvou dnech, přičemž na místě nebyl ani v jeden den přítomen stěžovatel osobně. Nadto, paní H. jakožto jedna z pronajímatelů nemovitosti na výzvu správního orgánu nepředložila knihu ubytovaných cizinců. V neposlední řadě stěžovatel předložil nájemní smlouvu uzavřenou na dobu určitou ode dne 9. 11. 2011 do 9. 9. 2012, přičemž o řidičské oprávnění požádal až dne 30. 10. 2012, tedy více než měsíc po uplynutí doby sjednaného nájmu.

[18] Na základě všech uvedených skutečností tedy správní orgány v souladu se zákonem dospěly k závěru, že důkazy nájemní smlouvou a potvrzením o přechodném pobytu neprokazují osobní vazbu 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, čj. 7 As 287/2014 - 36, *„zákon o silničním provozu není koncipován tak, že každému žadateli, který předloží jeden ze zákonem uvedených dokladů, bude automaticky vydáno řidičské oprávnění, nýbrž v případě pochybností musí žadatel prokázat materiální obvyklé bydliště na území České republiky.“* Podle rozsudku téhož soudu ze dne 18. 3. 2015, čj. 6 As 7/2015 - 26, *„se 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.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil námitky stěžovatele vůči interpretaci § 2 písm. hh) a § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu (výklad pojmu „obvyklé bydliště“). V

prvé řadě soud konstatuje, že k této problematice již opakovaně vyjádřil konzistentní právní názor, a to například v rozsudku ze dne 18. 3. 2015, čj. 6 As 7/2015 - 26, ze dne 12. 2. 2015, čj. 7 As 287/2014 - 36, ze dne 18. 5. 2015, čj. 5 As 3/2015 - 34, ze dne 27. 2. 2015, čj. 7 As 256/2014 - 27, ze dne 10. 2. 2015, čj. 6 As 273/2014 - 27, popřípadě ze dne 28. 11. 2014, čj. 4 As 204/2014 - 29 (všechny rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud, v souladu s rozsudkem ze dne 2. 7. 2007, čj. 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.

[20] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, že správní orgány a krajský soud pochybily, když spojení „trvalý pobyt fyzické osoby“ neinterpretovaly ve vztahu k 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, resp., 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, a to i ve vztahu k občanům Evropské Unie. 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 *„nejširší 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.“*

[21] 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, resp., 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 zdůraznil, 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 § 82 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, čj. 5 Afs 68/2009 - 113, (publikovaného pod č. 2036/2010 Sb. NSS), podle kterého „umožňují-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.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, resp. že neshledal v postupu krajského soudu ani správních orgánů naplnění ani jednoho z kasačních důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 10. února 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu