



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **V. W.**, zastoupen JUDr. Pavlem Turoněm, advokátem se sídlem Karlovy Vary, Moskevská ulice 66, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje** se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2014, č. j. 1441/DS/14-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 4. 2015, č. j. 30 A 91/2014 – 47,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Magistrát města Karlovy Vary rozhodnutím ze dne 15. 4. 2014, č. j. 25135/OD/13-16/Mar, zamítl žádost žalobce (dále „stěžovatel“) o udělení řidičského oprávnění skupiny B. Rozhodnutí zdůvodnil tím, že stěžovatel neprokázal existenci obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu ustanovení § 82 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 2 písm. hh) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále „zákon o silničním provozu“). Stěžovatel se proti prvoinstančnímu rozhodnutí bránil odvoláním, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 6. 2014, č. j. 1441/DS/14-3, zamítnuto a prvoinstanční správní rozhodnutí bylo potvrzeno.

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou, v níž namítl, že správní orgány vycházely z nesprávných skutkových i právních závěrů, neboť nebylo prokázáno, že by na

území České republiky neměl obvyklé bydliště. Odvolával se především na potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky, nájemní smlouvu k bytu v K. V., doklady o úhradě nájemného a výpis ze živnostenského rejstříku. Konstatoval, že uvedené dokumenty jeho obvyklý pobyt dokládají. Dále nesouhlasil s hodnocením některých důkazů a s výsledky pobytové kontroly. Vyjádřil též přesvědčení, že předložil-li v řízení veřejné listiny prokazující jeho pobyt, bylo na správních orgánech, aby prokázaly, že bydliště v České republice nemá. V závěru argumentoval, že byl-li přijat k výuce v autoškole a připuštěn ke složení příslušné zkoušky, musel být způsobilý i k získání řidičského oprávnění.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni

Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 29. 4. 2015, č. j. 30 A 91/2014 – 47, správní žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), zamítl.

Krajský soud především zaměřil svou pozornost na výklad pojmu „obvyklé bydliště“. Vyšel přitom z vlastních předcházejících rozhodnutí, v nichž se uvedenou problematikou zabýval. V souladu s nimi také v nyní posuzované věci dospěl k závěru, že dokumenty předložené stěžovatelem ve správním řízení nebyly dostatečným důkazem k prokázání jeho obvyklého bydliště v České republice. Potvrzení o přechodném pobytu totiž neprokazuje, že určitá osoba pobývá na území České republiky po dobu požadovaných 185 dnů. Stejně tak neprokazují obvyklé bydliště ani další předložené listiny. Krajský soud poukázal také na šetření pobytové kontroly a na informace příslušných orgánů Spolkové republiky Německo, které tvrzení stěžovatele nepotvrdily.

Krajský soud odkázal rovněž na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se k posouzení obvyklého bydliště vztahuje. V souladu s ní konstatoval, že obvyklé bydliště by nemohl prokázat ani výpis z katastru nemovitostí, nebo živnostenského rejstříku, popřípadě doklad o přidělení rodného čísla, a proto krajský soud tyto důkazy ani neprováděl. Ze všech uvedených materiálů potom dospěl k závěru, že stěžovatel žádné použitelné důkazy v řízení nepředložil.

Závěrem krajský soud poznamenal, že na splnění podmínek pro udělení řidičského oprávnění nelze usuzovat ani podle toho, že byl stěžovatel přijat k výuce v autoškole. Provozovatel autoškoly je sice nositelem povinnosti přijmout k výcviku jen osoby splňující podmínky plynoucí ze zákona o silničním provozu a porušení této povinnosti zakládá deliktní odpovědnost provozovatele; uvedená povinnost a hrozba sankce však nepředstavují záruku, že k výuce budou přijaty jen osoby podmínky splňující. Nakonec krajský soud odmítl stěžovatelem uváděné judikáty Soudního dvora, neboť v nich byla řešena jiná problematika, a na danou věc je tudíž není možné aplikovat.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 8. 6. 2015 napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu

pokračování

z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítá, že krajský soud jednotlivé skutečnosti nesprávně posoudil a chybně zhodnotil také navržené důkazy. Podotýká, že správní orgány věc interpretují záměrně v jeho neprospěch. Také rozhodnutí, z nichž krajský soud citoval, podle stěžovatele na nyní posuzovaný případ nedopadají, neboť jeho argumentace byla zcela odlišná.

Stěžovatel opětovně uvádí, které doklady k prokázání svých tvrzení předložil a jaké závěry z nich vyplývají. Má za to, že správní orgány neuvedly objektivní důvody ke zpochybnění důkazů a jejich postup tak vykazuje prvky svévole. Konkrétně poukazuje na chybné hodnocení nájemní smlouvy. Dle stěžovatele zcela jiný přístup zvolily ve vztahu k důkazům v jeho neprospěch. Upozorňuje také, že se krajský soud nezabýval „neúplnou a matoucí“ žádostí (výzvou) o zjištění jeho přechodného pobytu a za neprůkaznou pokládá zprávu poskytnutou orgány Spolkové republiky Německo.

Stěžovatel dále namítá, že krajský soud neposoudil ve všech souvislostech otázky související s jeho přijetím k výuce a výcviku řidiče. Uvádí, že soud řešil jen odpovědnost provozovatele autoškoly, ale vyhnul se hodnocení odpovědnosti správního orgánu dle § 54 zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů. Rozpor spatřuje především v tom, že ačkoli jej prvoinstanční správní orgán připustil ke složení zkoušky odborné způsobilosti, sám následně rozhodl o neudělení řidičského oprávnění. Přitom platí, že nesplňuje-li osoba podmínku obvyklého bydliště, neměla by být připuštěna ani ke složení zmiňované zkoušky. Podle stěžovatele nelze tuto logickou posloupnost rozdělovat, neboť kontinuita rozhodování a legitimní očekávání musí být v řízení zachováno. Stěžovatel má za to, že uvedenou problematikou se krajský soud dostatečně nezabýval.

V závěru vyjadřuje stěžovatel pochybnosti nad výkladem posuzované problematiky učiněným za pomoci evropské legislativy. Má za to, že evropské předpisy byly implementovány do zákona o silničním provozu a nebylo proto na místě, aby krajský soud provedl extenzivní výklad bez ohledu na skutečnost, jak byla evropská legislativa zapracována v českém právním řádu.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný ve stručném vyjádření pouze podotkl, že se kasační námitky shodují s předcházející argumentací stěžovatele, a odkázal proto na svá dřívější vyjádření.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel poměrně obecným způsobem namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], aniž by z obsahu kasační stížnosti bylo zřejmé, které úvahy za nepřezkoumatelné pokládá a proč. Nejvyšší správní soud je nicméně povinen zabývat se nepřezkoumatelností také z moci úřední, a přidává proto alespoň obecné hodnocení této problematiky.

Ve vztahu k problematice (ne)přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí lze za inspirativní označit již zcela ustálené závěry zdejšího soudu, podle nichž je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, případně rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností rovněž v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55).

Nejvyšší správní soud pečlivě přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že se o nepřezkoumatelné rozhodnutí jednat nemůže. Z jeho odůvodnění je zřejmé, jakým způsobem byly jednotlivé žalobní námitky vypořádány, odůvodnění srozumitelným způsobem odráží úvahy o klíčové problematice (především výklad pojmu obvyklé bydliště) a reflektuje také všechny zjištěné skutkové okolnosti. Zdejší soud nepovažuje za chybu, citoval-li krajský soud z některých dřívějších rozhodnutí vztahujících se k problematice získávání řidičských oprávnění. Vzhledem ke skutkové podobnosti řady posuzovaných případů tato rozhodnutí obsahují argumentaci použitelnou i v nyní projednávané věci, a lze jí tudíž na klíčové otázky plně aplikovat. Postup krajského soudu je navíc v souladu se zásadou předvídatelnosti soudního rozhodování, podle níž je nezbytné rozhodovat v obdobných případech obdobně. Vhodná byla také práce s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která některé ze stěžejních úvah krajského soudu podporuje. Zdejší soud nakonec zjistil, že se krajský soud vypořádal i se všemi navrhovanými důkazy. Přestože všechny neprovedl, přezkoumatelným způsobem svůj postup zdůvodnil a uvedl, proč považoval další dokazování za nadbytečné. Je tedy zřejmé, že z hlediska smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nemohou kasační námitky stěžovatele obstát.

Stejný závěr platí také při posuzování kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Správní orgány postupovaly v řízení důkladně, na základě řádně zjištěného skutkového stavu, posuzovaného v relevantních souvislostech. Rozhodně nelze přisvědčit ani stěžovatelově domněnce, že správní orgány jednaly záměrně v jeho neprospěch. Fakt, že skutečnosti svědčící v jeho prospěch byly důkazně slabé, nelze přičítat k tíži správních

pokračování

orgánů. Krajský soud proto správně závěry Magistrátu města Karlovy Vary i žalovaného akceptoval.

K důkazní hodnotě nájemní smlouvy, předložené stěžovatelem v průběhu správního řízení, postačí konstatovat, že ani její ustanovení, zakládající za splnění určitých podmínek automatické prodloužení nájmu, svou vysloveně formální povahou, nepodpořenou žádným důkazem fyzické přítomnosti stěžovatele v místě přechodného bydliště, by nemohlo být důkazem způsobilým prokázat fakticitu obvyklého bydliště nájemce-stěžovatele. Je to tedy pouze jeden z řady dokumentů, prokazující jeho obvyklé bydliště po stránce formální, jako je tomu u dalších konstatovaných listinných důkazů. Z kasační stížnosti rovněž nevyplývá, proč by mělo být nepřijatelné ověřit přechodný pobyt stěžovatele pobytovou kontrolou. Nejvyšší správní soud naopak pokládá uvedený postup správních orgánů za významný pro naplnění zásady materiální pravdy; tedy zjištění skutkového stavu tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (viz § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). K zajištění úplného a objektivního posouzení skutkového stavu v jeho relevantních souvislostech nakonec posloužila rovněž zpráva poskytnutá příslušnými orgány Spolkové republiky Německo, o jejíž objektivitě a věcné správnosti nelze mít žádné pochybnosti. Zpráva logicky doplňuje celkový kontext věci a možné motivace stěžovatele, který pozbyl německé řidičské oprávnění pro závažný dopravní delikt.

Nejvyšší správní soud se následně zabýval otázkou, jaký vliv by mohla mít na rozhodnutí o (ne)udělení řidičského oprávnění skutečnost, že byl stěžovatel přijat k výuce v autoškole a následně ke složení zkoušky odborné způsobilosti dle zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů (dále „zákon o řidičských průkazech“).

Krajský soud se uvedenou problematikou zabýval a dospěl k závěru, že odpovědný za přijetí uchazeče o řidičské oprávnění k výuce je primárně provozovatel autoškoly, jehož pochybení může naplnit znaky deliktního jednání. Tato odpovědnost ovšem nemůže být chápána *per se* jako důkaz pobytu stěžovatele a není automaticky způsobilá ani založit právo nesprávně přijatého uchazeče na udělení řidičského oprávnění. S touto úvahou se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, nicméně pokládá za nutné vyjádřit se k námitce, že významnou okolností pro udělení řidičského oprávnění je předchozí připuštění stěžovatele ke složení zkoušky odborné způsobilosti.

Podmínky pro přijetí uchazeče k výcviku v autoškole a následné vykonání zkoušky odborné způsobilosti upravuje zákon o řidičských průkazech, který v § 13 odst. 1 jednoznačně stanoví, že výuku a výcvik k získání řidičského oprávnění provádí výlučně provozovatel autoškoly, který také k výuce a výcviku danou osobu přijímá. Měl by zároveň ověřit, zda uchazeč o výcvik v autoškole splňuje příslušné podmínky. V daném smyslu se tedy jedná o primární povinnost provozovatele autoškoly, jejíž splnění správní orgán před finálním řízením o udělení řidičského oprávnění přezkoumávat nemůže a nemá k tomu ani příležitost. Samotná zkouška odborné způsobilosti je upravena v ustanovení § 32 a násl. zákona o řidičských průkazech. Je pravdou, že zkoušky žadatelů o řidičské oprávnění provádí příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, oporu v zákoně

nicméně postrádá argumentace stěžovatele, že by měl tento úřad před provedením zkoušky opětovně ověřovat, zda žadatel splňuje podmínky k získání řidičského oprávnění. Z relevantních ustanovení zákona tato povinnost nevyplývá a nelze ji dovodit ani z jiných právních předpisů. Zákonný postup v dané souvislosti je ostatně explicitně popsán v § 32 odst. 2 a 3 tohoto zákona. Provozovatel autoškoly je nejprve povinen písemně přihlásit žadatele o řidičské oprávnění k dané zkoušce, přičemž příslušný obecní úřad neprodleně poté sdělí místo a čas konání zkoušky a zajistí přítomnost zkušební komisaře. V rámci tohoto postupu není prostor k přezkumu předchozího prověření žadatele z hlediska sporné podmínky pro udělení řidičského oprávnění. Bylo by ostatně nesystematické a nelogické v této fázi procesu získávání řidičského oprávnění k detailnímu přezkumu takové podmínky přistupovat, neboť její posouzení, spolu s dalšími podmínkami, je zajištěno skrze řízení, v němž se jedná o samotné udělení řidičského oprávnění. V době konání zkoušky ještě ani není jisté, zda bude žadatel o řidičské oprávnění vůbec odborně způsobilý, a detailní zkoumání dalších podmínek by tak bylo předčasné.

S řešenou problematikou přímo nesouvisí ani výkon státního dozoru ve věcech získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel podle § 54 zákona o řidičských průkazech, na nějž stěžovatel poukázal. Tento dozor se primárně dotýká subjektů, které přispívají k výuce a výcviku řidičů, a nikoli řidičů, respektive budoucích řidičů, samotných. Právě v rámci tohoto dozoru je možné odhalit nedostatky ve výkonu provozování autoškoly, které mohou být za určitých okolností deliktním jednáním. V daném případě by mohla být zjištěna odpovědnost provozovatele autoškoly za delikt specifikovaný v ustanovení § 56 odst. 1 písm. e) zákona o řidičských průkazech.

Ze shora uvedeného je tedy zřejmé, že stěžovateli nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že mu bude řidičské oprávnění uděleno, jen z důvodu připuštění k vykonání zkoušky odborné způsobilosti. Úspěšné vykonání této zkoušky je totiž jen dílčí podmínkou pro udělení příslušného řidičského oprávnění.

Stěžovatel v kasační stížnosti také zpochybnil výzvu ze dne 23. 12. 2013, jejímž prostřednictvím se správní orgán snažil obstarat informace nutné k posouzení jeho obvyklého bydliště. Nejvyšší správní soud především zjistil, že uvedenou pochybnost jako námitku uplatnil stěžovatel poprvé až v kasační stížnosti, ač ji mohl uplatnit již v žalobě, a jedná se tudíž o námitku nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Kromě toho, v reakci na stěžovatelovu výhradu, že krajský soud se této výzvy dovolával, lze navíc poznamenat, že kdyby nebyla zmiňovaná výzva pro stěžovatele srozumitelná, jak nyní tvrdí, měl to dát správnímu orgánu najevo již v rámci správního řízení. Stěžovatel naopak na výzvu kvalifikovaně reagoval, když odvoláním brojil proti rozhodnutí o přerušení správního řízení podrobnou analýzou uložených povinností v kontextu se zákonnou úpravou. I tento přístup svědčí o tom, že s porozuměním výzvy neměl sebemenší problém a krajský soud proto pochopitelně existenci výzvy a reakci stěžovatele vzal na vědomí.

Nejvyšší správní soud nakonec ověřil, že výklad podmínek pro udělení řidičského oprávnění, provedený krajským soudem, byl v souladu s evropskou legislativou a v žádném případě nebyl přespříliš extenzivní. Je nutné si uvědomit, že harmonizované právní předpisy je nezbytné vykládat v souladu s evropským právem, které je primárním

pokračování

nositelem implementovaných myšlenek. Jestliže se tedy krajský soud inspiroval také zněním příslušných evropských směrnic, postupoval zcela v souladu s výkladovými pravidly. Krajským soudem několikrát akcentovaná fakticita pobytu na území České republiky ostatně vyplývá rovněž z judikatury Nejvyššího správního soudu, která z výkladu evropské legislativy vychází také. Odkázat je možné například na rozsudek ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, podle jehož právní věty „*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 výše uvedených důvodů proto neobstojí ani argumentace o naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Důvodná tedy není žádná z kasačních námitek. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, u kterého však nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 16. března 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu