



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové a v právní věci žalobce: **Ch. T.**, zast. Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem nám. 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 115/2013 – 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e 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 :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 7. 2013, č. j. 3672/2013, JID: 99874/KUUK, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Mostu (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 9. 4. 2013, č. j. MmM/046938/2013/OSČ/KB, kterým neudělil žalobci řidičské oprávnění skupiny „C“, neboť 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 (dále jen „zákon o silničním provozu“).

[2] Žalovaný stejně jako správní orgán prvního stupně neshledal žalobcem předložené doklady za dostačující pro doložení splnění podmínky obvyklého bydliště podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu ve spojení s § 2 písm. hh) téhož zákona. Žalobce totiž nedoložil obvyklé bydliště osobními vazbami, jako jsou např. soužití ve společné domácnosti či rodinné vazby. Doklady předložené žalobcem pouze dokládají právo

žalobce zdržovat se na území České republiky se zajištěným ubytováním, neprokazují však splnění podmínky obvyklého bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. K námitce, že správní orgán prvního stupně 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 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, 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 při vyřizování žádostí o udělení určitého práva účastníkům řízení pouhými pasivními distributory potvrzení, osvědčení nebo dokladů, aniž by si mohly ověřit relevantnost dokládaných údajů. Principy spolupráce správních orgánů České republiky a Rakouska jsou upraveny mezinárodní smlouvou publikovanou pod č. 15/1988 Sb., proto nelze vzájemné poskytování informací mezi českými a rakouskými správními orgány považovat za nezákonné. Spolupráce, ke které došlo v posuzovaném případě, odpovídá § 42 a § 50 odst. 1 správního řádu, neboť oprávnění k řízení motorových vozidel získané v České republice, lze uplatňovat nejen v České republice, ale také v Rakousku. Spoluprací a výměnou informací mezi správními orgány byla nadto chráněna žalobcova práva. Žalovaný nepřisvědčil tvrzení žalobce, že správní orgán prvního stupně byl povinen respektovat doložené důkazní prostředky, protože posuzování obvyklého bydliště nepodléhá volnému hodnocení důkazů a poukázal v této souvislosti opět na § 3 a § 50 odst. 3 a 4 správního řádu. V závěru vytknul správnímu orgánu prvního stupně skutečnost, že přijal žádost žalobce o vydání řidičského průkazu ve stavu, kdy žalobce současně s podáním podepsal též převzetí řidičského průkazu. Toto pochybení však neshledal natolik závažné, aby mělo vliv na zákonnost rozhodnutí.

[3] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž poukázal na doklady, které doložil ke své žádosti, a namítal, že žalovaný ustanovení § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu vykládá natolik restriktivně, až je činí nesplnitelnými. K naplnění pojmu trvalého pobytu podle zákona o silničním provozu podle žalobce postačuje, když mu bylo vydáno potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky, zvláště když u cizince majícího evidenčně hlášenou adresu pobytu na území České republiky je tato skutečnost v rámci pobytových kontrol zkoumána. Jelikož předložil potvrzení o přechodném pobytu, měl za to, že tím doložil adresu na území České republiky a že nemusel nic dalšího dokazovat. Žalobce vyslovil přesvědčení, že národní úprava je pro něj příznivější než čl. 12 směrnice č. 2006/126/ES definující pojem obvyklého bydliště, proto bylo na místě aplikovat tento výhodnější vnitrostátní režim. Výhodnější právní úpravy obsažené ve směrnici se přitom může dovolávat pouze soukromá osoba, nikoli stát. Zdůraznil přitom, že správní orgány nemohly přezkoumávat správnost nebo platnost dokladu vydaného podle zákona o pobytu cizinců dokládajícího jeho přechodný pobyt na území republiky. Odkaz žalovaného na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 132/2010 – 81, který učinil v rámci výkladu legislativního pojmu obvyklého bydliště, je podle žalobce nepřiléhavý, neboť se jednalo o skutkově a právně zcela odlišný případ. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že správní orgány jsou vázány zásadou zákonné teorie důkazní, neboť § 92 odst. 4 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), výslovně stanoví důkazní prostředky, jimiž má žadatel prokázat svůj obvyklý pobyt. Správní orgán za takové situace proto nemá podle žalobce

pokračování

zkoumat správnost předložených listin prokazujících obvyklé bydliště. Správní orgány řízení zatížily podstatnými vadami, neboť nebylo osvětleno, v čem shledávají skutečný důvod údajné nepravdivosti listiny. Vycházely toliko ze svých subjektivních domněnek, resp. z protizákonně obstaraných podkladů, které nic neprokazují. Správní orgány odkazují na zdroje z internetu, neuvedly však, o jaké zdroje se má jednat. Specifikovány, resp. doloženy nejsou ani přípisy zahraničních úřadů, přičemž není zřejmé, v jakém procesním rámci byly obstarány. Správní orgán nemůže v případě absence relevantní právní úpravy bez dalšího komunikovat se zahraničními úřady a přihlížet k jejich přípisům. Žalobce nesouhlasil také s tím, jakým způsobem správní orgány komunikovaly s Policií České republiky a k jakým závěrům na základě těchto reakcí dospěly. Odkaz žalovaného na veřejný zájem, kterým tuto aktivitu vysvětluje, považuje žalobce za nedostatečný, neboť správní orgány nespécifikovaly, v čem tento veřejný zájem spatřují. Veřejným zájmem přitom rozhodně nemůže být veřejný zájem Rakouska. Správní orgány porušily zákon tím, že žádaly policii o sdělení, resp. o prověření fyzické přítomnosti žalobce v jeho bydlišti. Pokud správní orgán setrvává na svém názoru, že šlo o úkon v rámci správního řízení, pak v takovém případě o tomto úkonu měl být žalobce vyrozuměn a správní orgány porušily jeho procesní práva, když tak neučinily. Rozhodně nelze tento nedostatek zhojit tím, že účastník řízení má právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, zvláště když policie nepořídila o této kontrole procesně použitelný důkazní prostředek. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

[4] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 11. 11. 2015, č. j. 15 A 115/2013 – 55, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. 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 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 2006/126/ES ze dne 20. 12. 2006 o řídicích 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.

[5] 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 přísluší správnímu orgánu. Krajský soud konstatoval, že správní orgány byly oprávněny přihlédnout k veřejně známým skutečnostem dostupným z internetu o možnosti německých občanů získat za úplaty řidičské oprávnění v České republice. Správní orgány podle krajského soudu byly rovněž oprávněny požádat o součinnost Policii České republiky i Okresní hejtmanství Schwaz (Bezirkshauptmannschaft Schwaz), vzhledem k tomu, že žalobce trvale žije v Rakousku. 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 skutečné obvyklé bydliště.

[6] 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 na jejich základě zjištěných 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 změnil zákon o silničním provozu. 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.

[7] Krajský soud konstatoval, že tvrzení žalobce o jeho obvyklém bydlišti vyvracejí zejména zjištění z pobytové kontroly, kdy v místě uváděném žalobcem jako místo jeho obvyklého pobytu nebyla zjištěna jeho přítomnost. Jméno žalobce bylo sice uvedeno v domovní knize hotelu DOMINO, ovšem v případě druhého záznamu tam nebylo vykázáno, do kdy byl žalobce ubytován, resp. do kdy bude ubytován. Policie ČR navíc vedla se společností S a S Most, spol. s r. o., jakožto provozovatelkou zmíněného hotelu, a

pokračování

tudíž i ubytovatelkou žalobce, správní řízení z důvodu porušení povinností ubytovatele, přičemž důvodem vedení tohoto řízení byla právě skutečnost, že uvedená společnost do domovní knihy účelově nečinila záznam o ukončení ubytování cizinců. V tomto ohledu Policie ČR dodala, že cizinci v hotelu DOMINO nebyli ubytováni, když pouze uhradili rezervační poplatek. Z těchto skutečností krajský soud dovodil, že žalobce předmětný objekt fakticky neobývá. Přestože žalobci bylo umožněno seznámit se s podklady řízení, nikterak se nesnažil rozptýlit vzniklé pochybnosti a setrval na svém nesprávném výkladu zákona.

[8] 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 13. 3. 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. 3. 2013 doručeno, tak žalobce ani prostřednictvím svého tehdejšího zmocněnce svých práv jakkoliv nevyužil.“

[9] 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 o pobytu cizinců. 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, jenž 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.“ 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 soulad účelu 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.

[10] 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 správní orgán prvního stupně 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. Správní orgán prvního stupně tak prověřoval pravost, popřípadě pravdivost nájemní smlouvy předložené stěžovatelem pouhým dotazem na pronajímatele, ačkoliv tak měl činit prostřednictvím svědecké výpovědi. Nadto, na základě skutečnosti, že pronajímatel 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

pokračování

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud rozhodl v souladu se zákonem a dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud 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.

[13] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že se stěžovatel dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] 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.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda jsou závěry krajského soudu k procesnímu postupu správních orgánů v souladu se zákonem, respektive, zda správní orgány nezatížily své řízení vadami, které mohly ovlivnit zákonnost jejich rozhodnutí. Vyšel přitom z rozsudku vydaného ve skutkově a právně obdobné věci Nejvyšším správním soudem dne 27. 1. 2016, č. j. 4 As 275/2015 - 22. V nyní posuzované věci nebyly shledány žádné důvody pro odchýlení se od názoru zaujatého v citovaném rozsudku.

[17] 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.*“

[18] 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.“

[19] 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,

[20] Předně je třeba konstatovat, že správní orgán prvního stupně na základě předložené nájemní smlouvy a obecně známých skutečností o takzvané „turistice za řidičskými průkazy“ nabyl důvodné pochybnosti o obvyklém bydlišti stěžovatele. Stěžovatel předložil společně s žádostí o udělení řidičského oprávnění nájemní smlouvu, kterou uzavřel se společností S a S Most, spol. s r. o. jako pronajimatelem. Předložená smlouva však byla nezvykle vágní a stručná. Správnímu orgánu prvního stupně proto 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 řidičské 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 správního orgánu prvního stupně ani z dalších okolností řízení tedy nelze dovodit jeho podjatost vůči stěžovateli.

[21] Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou stěžovatele, že správní orgány postavily své závěry na nezákonně získaných důkazech. Zdejší soud se neztotožnil s tvrzením, že správní orgán prvního stupně 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 Ans 7/2011 - 59, představuje pobytová kontrola typickou policejní, nikoliv správní činnost. Samotnou pobytovou kontrolou správní orgán prvního

pokračování

stupně neprováděl vlastní úkon, tedy ani dokazování. Jednalo se o samostatnou kontrolní činnost policie, ke které dal správní orgán prvního stupně toliko podnět podle § 8 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 ze dne 20. 11. 2012, č. j. KRPÚ-250792-1/ČJ-2012-040026-CV, 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. Prostřednictvím pobytové kontroly totiž nelze obcházet § 55 správního řádu o důkazu svědeckou výpovědí. Skutečnosti, které policisté v průběhu pobytové kontroly zjistili vlastními smysly, dostatečně vyvracejí věrohodnost stěžovatelem předložených důkazů. Jedná se zejména o skutečnost, že cizinci (tj. i stěžovatel) nebyli v hotelu ubytováni, pouze uhradili rezervační poplatek. V domovních knihách je navíc opakovaně uvedeno ubytování cizince, přičemž předchozí záznam není ukončen. Správní orgán prvního stupně 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 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nevyplývá. Stěžovateli lze přisvědčit, že správní orgán prvního stupně zmiňuje neochotu vlastníka Hotelu Domino s ním spolupracovat, to však pouze v tom smyslu, že se z tohoto zdroje nepodařilo získat žádné nové poznatky o skutkovém stavu věci.

[22] 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 správnímu orgánu prvního stupně jiná možnost než zamítnout jeho žádost.

[23] 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). 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.

[24] 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, 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.“

[25] 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

pokračování

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, kdy by 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.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[27] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 23. března 2016

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu