



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **J. H.**, zast. JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 61/4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2014, čj. 2313/DS/14-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2015, čj. 57 A 100/2014 – 38,

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 d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Magistrát města Karlovy Vary, odbor dopravy rozhodnutím ze dne 3. 7. 2014, čj. 8999/OD/14-11/Rsz, zamítl žádost žalobce (dále jen „stěžovatel“) o vydání řidičského průkazu z důvodu neprokázání podmínky dle § 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 účinném pro projednávanou věc. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 8. 2014, čj. 2313/DS/14-3 (dále jen „rozhodnutí

žalovaného“). Kasační stížností je napadán rozsudek Krajského soudu v Plzni, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] Stěžovatel požádal dne 26. 5. 2014 o vydání řidičského průkazu. K žádosti přiložil kopii dokladu totožnosti, posudek o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, doklad o odborné způsobilosti pro řidičské oprávnění skupiny B, 1ks dokladové fotografie, potvrzení o přechodném pobytu na území ČR na adrese Č. 676/61, K. V., vydané Ministerstvem vnitra ČR, výpis z živnostenského rejstříku, rozhodnutí o registraci k dani z příjmů a čestné prohlášení o tom, že stěžovatel není držitelem řidičského oprávnění v Německu ani v jiném státě Evropské unie. Správní orgán prvního stupně (dále též „magistrát“) vyzval dne 3. 6. 2014 stěžovatele mimo jiného k doložení dokladu prokazujícího obvyklé bydliště žadatele, nebo k návrhu jiného důkazního prostředku k jeho prokázání ve smyslu ustanovení § 109 odst. 8 písm. g) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Uvedená výzva obsahovala poučení o tom, jaké skutečnostmi a doklady může stěžovatel podmínku obvyklého bydliště prokázat. Stěžovatel na výzvu nereagoval. Magistrát u Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ověřil, že stěžovatel měl povolen přechodný pobyt od 3. 2. 2014 s hlášeným místem pobytu od 29. 10. 2013 do 31. 3. 2014 na adrese Č. 676/61, K. V.. Správní spis dále obsahuje sdělení Policie ČR, Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje, odboru cizinecké policie ze dne 29. 5. 2014, z něhož vyplývá, že na uvedené adrese byla provedena policií pobytová kontrola, přičemž stěžovatel neměl zvonek, nebyl zastížen a podle evidence Policie ČR měl stěžovatel na této adrese poskytnuto ubytování do konce března 2014 a do dne 29. 5. 2014 si adresu hlášeného pobytu neprodloužil.

[3] Před vydáním rozhodnutí vyzval magistrát stěžovatele k seznámení se s podklady řízení. Na tuto výzvu reagoval zástupce stěžovatele podáním ze dne 21. 6. 2014. V tomto podání uvedl, že považuje obvyklé bydliště za prokázané již předloženými doklady, a to potvrzením o přechodném pobytu a výpisem z živnostenského rejstříku. Obsahem podání je i polemika stěžovatele o souladu příslušných ustanovení zákona o silničním provozu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES, o řidičských průkazech (dále jen „směrnice o řidičských průkazech“). Správní orgán prvního stupně hodnotil, zda písemnosti doložené k žádosti stěžovatele prokazují obvyklé bydliště stěžovatele na území ČR, tj. že se zde zdržuje minimálně 185 dní v kalendářním roce z důvodu osobních nebo profesních vazeb. Dospěl přitom k závěru, že doložené písemnosti neprokazují faktický pobyt stěžovatele na území ČR. Správní orgán prvního stupně dále konstatoval, že zákon o silničním provozu je v souladu s namítanou směrnicí o řidičských průkazech, přičemž stěžovatel neprokázal podmínku osobních vazeb ani podle namítané směrnice. Žádost stěžovatele o vydání řidičského průkazu proto magistrát zamítl.

[4] Rozhodnutí magistrátu napadl stěžovatel odvoláním, v němž namítal, že dostatečně prokázal obvyklé bydliště a to doklady, kterými jsou dle § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území ČR a výpis z živnostenského rejstříku. Splnil tak podmínku dle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Toto ustanovení není podle stěžovatele v souladu s čl. 12

směrnice o řidičských průkazech, jejímž hlavním cílem je usnadnit volný pohyb a svobodu usazování občanům EU. V souladu se směrnicí není především požadavek pobytu na území ČR v délce 185 dní. Správní orgán nepřipustně převedl důkazní břemeno na stěžovatele za situace, kdy měl veškeré doklady nezbytné k vydání kladného rozhodnutí o vydání řidičského průkazu. Již z potvrzení o přechodném pobytu, které je veřejnou listinou, je zřejmé, že stěžovatel splnění podmínky obvyklého bydliště prokázal. Závěrem odvolání stěžovatel odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie týkající se povinnosti správních orgánů členského státu vydat řidičské oprávnění, pokud je obvyklé bydliště prokázáno.

[5] Žalovaný se ztotožnil s vypořádáním věci správním orgánem prvního stupně a svým rozhodnutím odvolání stěžovatele zamítl. Nesouhlasil s námitkou stěžovatele, podle které k prokázání obvyklého bydliště postačí kterýkoli doklad uvedený v § 109 odst. 8 zákona o silničním provozu. Správní orgány mají vzhledem k turistice za řidičskými oprávněními povinnost obvyklé bydliště prověřovat; v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“) musí postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podmínku obvyklého bydliště ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) však stěžovatel neprokázal a na výzvu k prokázání této skutečnosti nijak nereagoval. S odkazem na judikaturu správních soudů žalovaný konstatoval, že je nutno prokázat faktický pobyt stěžovatele a nikoli pouze formálně doložené bydliště. Žalovaný dále poukázal na to, že stěžovatel měl přechodný pobyt na jím uvedené adrese hlášen pouze do 31. 3. 2014.

III. Řízení před krajským soudem

[6] Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného dne 24. 10. 2014 žalobu, která se zčásti shoduje s podaným odvoláním. Nad rámec odvolání bylo žalobou namítáno, že potvrzením o přechodném pobytu a výpisem z živnostenského rejstříku dostatečně splnil svou důkazní povinnost a prokázal, že má na území ČR obvyklé bydliště. Správní orgány na něj tedy v rozporu se zákonem o silničním provozu přenesly důkazní břemeno. Nebylo možné stěžovatele vyzvat k něčemu, co první předpis neumožňuje. Výzva přitom nebyla dostatečně určitá, neboť z ní nebylo seznatelné, jaké důkazy má stěžovatel navrhnout či doložit. Postupem správních orgánů došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces. Stěžovatel namítal, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je nepřezkoumatelné z důvodu nedostačujícího odůvodnění. Potvrzení o přechodném pobytu dle § 87 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), veřejnou listinou prokazující adresu pobytu na území ČR. Tato listina tedy podle žaloby zcela postačuje k prokázání obvyklého bydliště. Výčet dokladů prokazujících obvyklé bydliště dle § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu je demonstrativní a alternativní. Postačí proto kterýkoli z předepsaných dokladů. Vyžadoval-li magistrát po stěžovateli další důkazy nad rámec citovaného ustanovení, porušil tím zásadu legality a zneužil svou pravomoc. Stěžovatel označil za účelové tvrzení žalovaného, že si přechodný pobyt zřídil pouze za účelem získání řidičského oprávnění.

[7] Krajský soud žalobu zamítl. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že to byl stěžovatel, coby žadatel v řízení o žádosti, kdo byl povinen tvrdit a prokázat skutečnosti, na jejichž základě by bylo možné dospět k závěru, že má na území ČR obvyklé bydliště. Stěžovatel ve správním řízení nepopsal časový rozsah ani důvody svého pobytu v ČR. Krajský soud konstatoval, že pro splnění podmínky obvyklého bydliště nepostačí mít na území ČR přechodný pobyt. Naopak je třeba prokázat pobyt faktický. Ustanovení § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu pouze vymezuje listiny, které mají být k žádosti o vydání řidičského průkazu doloženy, a nikoli listiny, na jejichž základě je správní orgán řidičské oprávnění vydat. Potvrzení o přechodném pobytu osvědčuje pouze adresu hlášeného pobytu ale nikoli to, zda tam stěžovatel skutečně pobývá ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Výpis z živnostenského rejstříku znamená pouze oprávnění k podnikání, nikoli však, že stěžovatele skutečně podniká. Stěžovatel navzdory odůvodněné výzvě správního orgánu s poučením žádné důkazy k prokázání obvyklého bydliště nenavrl ani nepředložil a to ani v odvolání proti rozhodnutí magistrátu. Správní orgán řádně vyjádřil své pochybnosti ohledně obvyklého bydliště stěžovatelem, které nabyt ze sdělení o pobytové kontrole. Výzva byla tedy souladná se zákonem; nedošlo jí ani k žádnému zkrácení práv stěžovatele. Správní rozhodnutí shledal krajský soud dostatečně odůvodněnými a přezkoumatelnými. Ve vztahu ke stěžovatelem namítané judikatuře Soudního dvora Evropské unie krajský soud konstatoval, že předmětem citovaných rozhodnutí byla otázka uznávání již udělených řidičských průkazů a nikoli otázka podmínek pro jejich udělení. Nevyplývá z nich ani stěžovatelem formulovaný závěr, že by k prokázání podmínky obvyklého bydliště postačovalo předložení kterékoli ze zákonem stanovených listin.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností, podle které krajský soud nesprávně posoudil otázku průkaznosti listin dle § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu. Napadený rozsudek stěžovatel považuje za nedostatečně odůvodněný a tudíž nepřezkoumatelný. Kasační stížnost se dále obsahově zcela shoduje se žalobou proti rozhodnutí žalovaného. Nadto stěžovatel namítal, že z ničeho nevyplývá jeho povinnost popsat časový rozsah a důvody pobytu. Stěžovateli není zřejmé, čím jiným než zákonem vymezenými listinami by měl prokázat svoje obvyklé bydliště. Z důvodové zprávy vyplývá, že nebylo ani úmyslem zákonodárce, aby obvyklé bydliště bylo prokazováno jinými listinami. Výzvu k prokázání obvyklého bydliště nepovažoval stěžovatel za důvodnou a dostatečně odůvodněnou.

[9] Vzhledem k neexistující judikatuře ke směrnici o řidičských průkazech, která by vyložila pojmy *obvyklé bydliště* a *osobní a profesní vazby* a stanovila způsob jejich prokázání, navrhl stěžovatel položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Předběžná otázka by dle stěžovatele měla znít: „*Zda přesná kritéria prokázání obvyklého bydliště mohou či mají být v příslušném právním předpisu členského státu definována tak, aby nebyly pochyby žadatelů o tom, jak takový důkaz podají a zda je ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES konformní postup příslušného správního orgánu, který doklady v podobě potvrzení o pobytu nebo potvrzení o živnostenském podnikání neuznává s ohledem na těmito podklady doloženou možnost pobytu, nikoli reálnou a nezpochybnitelnou skutečnost, že obvyklé bydliště žadatel na území příslušného členského státu má.*“ Dále by podle stěžovatele

předběžná otázka měla znít: „*Zda doložením výkon podnikatelské činnosti na území 2 států Unie je obvyklé bydliště naplněno a prokázáno.*“ Stěžovatel odůvodnil povinnost soudu položit předběžnou otázku rozsáhlou argumentací opírající se o judikaturu Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie.

[10] Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti podáním ze dne 25. 3. 2015, ve kterém se plně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a vyjádření k žalobě.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[11] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu je v ní namítán důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[12] Na základě § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo v případě, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. K těmto vadám soud přihlíží z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z těchto důvodů a žádné z výše uvedených pochybení v řízení před krajským soudem neshledal.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřuje v nedostatečnosti odůvodnění úvah krajského soudu. Tuto námitku neshledal zdejší soud důvodnou. Krajský soud vyložil, proč považoval napadené rozhodnutí za zákonné. Napadený rozsudek se vypořádává se všemi žalobními námitkami a obsahuje jasně formulované závěry podpořené srozumitelnou a logickou argumentací. Krajský soud srozumitelně vyjádřil svůj právní názor na důvodnost žaloby. Stěžovatel ostatně obsáhle s odůvodněním napadeného rozsudku polemizuje, z čehož je zřejmé, že jsou mu rozhodovací důvody krajského soudu známy. Odůvodnění napadeného rozsudku tedy odpovídá zákonným i judikатурním požadavkům na jeho přezkoumatelnost (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 72/2010 – 60, ze dne 17. 1. 2008 č. j. 5 As 29/2007 – 64, ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 Ads 21/2007 – 77, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, všechny dostupné na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

[14] Stěžejní kasační námitkou byl napaden závěr krajského soudu i správních orgánů, podle něhož stěžovatelem předložené doklady nejsou způsobilé prokázat obvyklé bydliště stěžovatele na území České republiky.

[15] Nejvyšší správní soud konstatuje, že obdobnou právní argumentací se v otázkách vydávání řidičských průkazů a udělování řidičských oprávnění osobám pocházejícím

z jiných členských států Evropské unie, zabýval již v rozsudcích ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014 - 29, ze dne 10. 2. 2015, č. j. 6 As 273/2014 - 27, ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, ze dne 27. 2. 2015, č. j. 7 As 256/2014 - 27, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, ze dne 24. 4. 2015, č. j. 5 As 186/2014 - 22, nebo ze dne 3. 6. 2015, č. j. 1 As 71/2015 - 33. Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchytil se od závěrů uvedených v těchto rozhodnutích a v podrobnostech na ně odkazuje.

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že s předložením potvrzení o přechodném pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku počítá § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu jako s podkladem pro vydání řidičského oprávnění. Stěžovatel nicméně přehlíží, že se jedná o důkazní prostředky, jimiž sice má žadatel prokázat své obvyklé bydliště na území České republiky, avšak hodnocení těchto důkazních prostředků provádí správní orgán. Tyto formalizované doklady samy o sobě bez dalšího neprokazují skutečný pobyt stěžovatele na území České republiky, tedy *obvyklé bydliště* spočívající v užším vztahu k území ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

[17] Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že zákon o silničním provozu tyto podklady označuje jako „*doklady prokazující obvyklé bydliště žadatele*“. Toto označení nelze vnímat izolovaně jako projev legální důkazní teorie, která by zcela nelogicky a nesystematicky činila v tomto konkrétním případě výjimku ze zásady volného hodnocení důkazů. Jedná se o legislativní obrat používaný pro určitý okruh podkladů rozhodnutí, cílem není zavázat správní orgán ke konkrétnímu hodnocení důkazů. V takovém případě by totiž definice obvyklého bydliště v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu postrádala smysl. Jednotlivé faktory obsažené v této definici by byly bezvýznamné, neboť rozhodující by nebyl faktický pobyt žadatele, ale pouze skutečnost, zda se například nechal zapsat do živnostenského rejstříku či požádal o povolení k přechodnému pobytu. Systematický výklad tedy vylučuje stěžovatelovu ryze textualistickou interpretaci slov „*doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele*“. Platí tedy, že „*doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele*“ ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu nemusí prokazovat obvyklé bydliště žadatele. Sporným se tento závěr může zdát pouze při úplném opomíjení základních principů pro interpretaci právních norem. Stěžovatel při svém lpění na podle něj jediném možném významu izolovaného slova zákona („*prokazující*“) zcela opomíjí ostatní ustanovení zákona o silničním provozu, smysl těchto ustanovení, úmysl zákonodárce a jasně formulovanou unijní úpravu, kterou zákon implementuje.

[18] Z vnitrostátní i unijní úpravy jednoznačně vyplývá povinnost žadatele o vydání řidičského průkazu prokázat 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 členského státu umožňuje. Stěžovatel se sice dovolává jednotlivých částí textu zákona o silničním provozu, avšak přehlíží, že institut obvyklého bydliště definovaný pro účely tohoto zákona v ustanovení § 2 písm. hh) požaduje, aby zde osoba pobývala po určitou dobu, čímž zákonodárce zřetelně vyjádřil materiální kritérium, tedy požadavek skutečného a nikoli pouze úředně evidovaného pobytu žadatele na území České republiky, a to z důvodů jeho osobních vazeb k členskému státu. Předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku proto

samo o sobě ještě nedokládá, že zde žadatel skutečně po zákonem požadovanou dobu pobýval. Při hodnocení důkazů je podstatná průkaznost důkazních prostředků ve vztahu k naplnění zákonného požadavku obvyklého bydliště, nikoliv prostý počet předložených důkazů.

[19] Pokud by Nejvyšší správní soud uznal, že žadateli stačí pro prokázání svého obvyklého bydliště např. pouhé předložení potvrzení o umožnění přechodného pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku, bylo by možné, aby takový žadatel měl obvyklé bydliště ve více členských státech Evropské unie, případně ve všech současně. Takový důsledek by byl zjevně v rozporu s úmyslem českého i unijního zákonodárce zabránit „*turistice za řidičskými průkazy*“ (srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 4. 2012, *Hofmann*, C-419/10, ECLI:EU:C:2012:240; dostupný na www.curia.eu, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie; důvodová zpráva k zákonu č. 297/2011 Sb., sněmovní tisk č. 300/0, rok 2011). Také teleologický výklad tedy podporuje závěr, že pouhým předložením dokladu o možnosti žadatele pobývat či podnikat na území členského státu nelze určit, že na území tohoto členského státu skutečně zákonem požadovanou dobu pobýval, resp. zde měl obvyklé bydliště.

[20] Ze zákona o silničním provozu nelze dovodit bezmeznou povinnost správního orgánu vydat řidičské oprávnění komukoli, kdo předloží jeden ze zákonem uvedených dokladů. Naopak v případě pochybností je na žadateli, aby prokázal skutečné obvyklé bydliště na území České republiky. Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu je nutno interpretovat jako demonstrativní výčet důkazních prostředků, jimiž žadatel může obvyklé bydliště doložit. Posouzení, zda žadatel své obvyklé bydliště prokázal, je pak věcí správního orgánu, který musí v souladu s § 3 správního řádu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a musí své úvahy náležitě vyjádřit ve svém rozhodnutí, což se v posuzované věci stalo.

[21] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry správních orgánů a krajského soudu, že stěžovatel neprokázal své obvyklé bydliště na území České republiky. Potvrzení o přechodném pobytu a výpis z živnostenského rejstříku jsou bezpochyby důkazním prostředkem svědčícím ve prospěch obvyklého bydliště stěžovatele na území České republiky, nikoliv však důkazním prostředkem jediným. Ve správním řízení byly zjištěny další skutečnosti značně zpochybňující věrohodnost tvrzení stěžovatele o jeho obvyklém bydlišti. Zejména jde o zjištění učiněná při pobytové kontrole, podle které stěžovatele na místě hlášeného pobytu nebyl zastížen. Na místě hlášeného pobytu stěžovatele se nachází dům, v němž je provozovna pekárny, prodejna nábytku, vinotéka a Penzión Village, na jehož vstupních dveřích je štítek s označením „*EUSIS – Europe Start – Up Immigrant, o. s., Hans – Dieter Schwing*“, což je uvedeno i na zvonku. Na dalším zvonku je uvedena „*Autoskola Drive Camp*“. Stěžovateli bylo umožněno se s podklady opatřenými během správního řízení seznámit, přičemž v takovém případě mu i ve spojení s výzvou k odstranění nedostatků žádosti ze dne 3. 7. 2014 muselo být zřejmé, že o splnění podmínky obvyklého bydliště existují závažné pochybnosti. Přesto se nesnažil podpořit svá tvrzení jinými důkazy a toliko setrval na svém nesprávném výkladu rozhodných ustanovení zákona o silničním provozu.

[22] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řízení není ovládáno shodnými zásadami, kterými je ovládáno řízení civilní. Na druhou stranu i ve správním řízení mají účastníci dle § 52 správního řádu povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení. Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v projednávaném 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. Ustanovení § 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. Je tedy povinností stěžovatele nejen své obvyklé bydliště tvrdit, ale také toto tvrzení náležitými podklady doložit. Této povinnosti ovšem stěžovatel nedostál, a to i přestože jej k tomu správní orgán prvního stupně vyzval. Z výzvy magistrátu muselo být stěžovateli zjevné, jaké skutečnosti měl prokázat a o jaká zákonná ustanovení se požadavek splnění podmínky obvyklého bydliště opírá. Stěžovatel byl již v řízení před správním orgánem prvního stupně zastoupen advokátem, který se problematikou řidičských oprávnění cizinců opakovaně zabývá. Stěžovatel však příležitosti doplnit svou žádost o podklady nevyužil a setrval na tvrzení, že jím předložené podklady prokazují jeho obvyklé bydliště na území České republiky. Stěžovateli tak nemohlo svědčit žádné legitimní očekávání ohledně splnění důkazního břemen, neboť navzdory výzvě se nepokusil prokázat splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR.

[23] Soud nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že nevěděl, jakými důkazními prostředky by mohl své obvyklé bydliště prokázat. Podle § 51 odst. 1 správního řádu platí, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Stěžovatel mohl navrhopvat výslech svědků k prokázání toho, že se na jím uváděné adrese skutečně zdržuje (zákonem požadovanou dobu), že má na území České republiky osobní vazby a vykonává zde podnikatelskou činnost. Skutečný výkon podnikatelské činnosti mohl stěžovatel prokazovat různými listinami – smlouvami, fakturami, dalšími účetními doklady apod., mohl též navrhnout ohledání místa svého pobytu. Pokud neexistuje zákonem určený či správní praxí zavedený jediný důkazní prostředek k prokázání určité skutečnosti, správní orgán nemá povinnost a ani právo zavazovat účastníka řízení předložením jednoho určitého důkazu.

[24] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud dospěl k absurdnímu závěru, že dokladem prokazujícím obvyklé bydliště se neproказuje obvyklé bydliště. Takové tvrzení však nelze v napadeném rozsudku nalézt, a to ani implicitně. Již výše je uvedeno, že výčet dokumentů uvedený v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu je pouze demonstrativní a slouží především jako určitý návod. To neznamena, že správní orgán musí žádosti, k níž je předložen některý z těchto dokumentů, resp. jejich kombinace, vyhovět. Správní orgán žádosti vyhoví v případě, že jsou splněny zákonné podmínky, tedy pokud žadatel předložením podkladů na podporu svého tvrzení prokáže, že splňuje kromě jiných náležitostí i podmínku obvyklého bydliště na území České republiky. K tomu může využít jak podkladů uvedených v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, tak i podkladů jiných, které v tomto ustanovení uvedeny nejsou. Krajský soud v napadeném rozsudku

pouze demonstruje, že dokumenty uvedené v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu mohou být jednou z možných skupin podkladů pro prokázání obvyklého bydliště, nikoliv že těmito dokumenty obvyklé bydliště není možno prokázat.

[25] Požadavek stěžovatele na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněným. K výjimkám z povinnosti položit předběžnou otázku se Soudní dvůr vyjádřil v rozsudku ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, C-283/81, ECLI:EU:C:1984:91: „Čl. 177 třetí pododstavec musí být vykládán v tom smyslu, že soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout oprávněnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povinen, vyvstane-li před ním otázka týkající se výkladu práva Společenství, splnit svou povinnost předložit věc Soudnímu dvoru, ledaže by shledal, že otázka, která vyvstala, není relevantní nebo že dotčené ustanovení práva Společenství bylo již předmětem výkladu Soudního dvora [acte clair] anebo že jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost [acte éclairé]; existence takové možnosti musí být posouzena v závislosti na zvláštních rysech práva Společenství, zvláštních obtížích vznikajících při jeho výkladu a nebezpečí rozdílné judikatury v rámci Společenství.“

[26] Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice o řidičských průkazech lze řidičské průkazy vydat pouze žadatelům, kteří „mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují.“ Podle čl. 12 směrnice též směrnice se „obvyklým bydlištěm“ rozumí „místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce, z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí. Za obvyklé bydliště osoby, jejíž profesní vazby jsou jinde než osobní vazby a která tedy střídavě pobývá na různých místech ve dvou nebo více členských státech, se však považuje místo jejích osobních vazeb, pokud se tam pravidelně vrací. Tato poslední podmínka se nepožaduje, pokud osoba pobývá v některém členském státě, aby zde vykonávala časově omezený úkol. Navštěvování vysoké školy nebo školy neznamená přesun obvyklého bydliště.“ Citovaná definice je totožná s předchozí úpravou čl. 9 směrnice Rady 91/439/ES o řidičských průkazech (viz stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 4. 9. 2014, *Aykul*, C-260/13, ECLI:EU:C:2014:2166), proto lze pro účely výkladu čl. 12 směrnice o řidičských průkazech využít i judikaturu vztahující se k čl. 9 směrnice Rady 91/439/ES o řidičských průkazech.

[27] Soudní dvůr ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že uznávání řidičských průkazů je v Evropské unii vedeno zásadou vzájemného uznávání řidičských průkazů vydaných v členských státech bez jakýchkoliv formalit. Z této zásady vyplývá, že hostitelský členský stát nemůže ukládat žádnou formalitu předcházející uznání řidičského průkazu vydaného jiným členským státem (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 7. 2003, *Komise proti Nizozemsku*, C-246/00, ECLI:EU:C:2003:398). S ohledem na to Soudní dvůr zdůraznil významnou roli státu „obvyklého bydliště“ při kontrole podmínek vydání řidičského průkazu: „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.“ (rozsudek Soudní dvůr ze dne 19. 5. 2011, Grasser, C-184/10, ECLI:EU:C:2011: 324). Ověřit podmínky „obvyklého bydliště“ totiž přísluší pouze členskému státu vystavení, jenž má výlučnou pravomoc zajistit, aby řidičské průkazy byly vydávány v souladu s požadovanými podmínkami.

[28] Z ustálené judikatury Soudního dvora tedy plyne, že členské státy vydávající řidičský průkaz mají povinnost zkoumat faktické splnění podmínek vydání řidičského průkazu stanovených směrnicí. Z citovaných rozhodnutí pak jasně vyplývá, že je třeba zkoumat faktický stav obvyklého bydliště, nikoliv stav pouze formální. Nejvyšší správní soud tedy nemá žádnou pochybnost o tom, jak by měl být dotčený čl. 12 směrnice o řidičských průkazech interpretován. Skutečnost, že nepostačí doložení evidenční adresy k učinění závěru o skutečném obvyklém bydlišti ve smyslu tohoto ustanovení, je nadto bez jakýchkoliv pochybností zřejmá již ze samotného textu tohoto ustanovení, které hovoří o skutečných osobních a profesních vazbách žadatele o řidičský průkaz.

[29] Nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele, že se Soudní dvůr dosud nezabýval výkladem samotného pojmu „obvyklé bydliště“. Odkázat lze kupř. na rozsudky ze dne 23. 4. 1991, Ryborg, C-297/89, ECLI:EU:C:1991:160, ze dne 12. 7. 2001, Louloudakis, C-262/99, ECLI:EU:C:2001:407, ze dne 7. 6. 2007, Komise proti Řecku, C-156/04, ECLI:EU:C:2007:316, či ze dne 26. 4. 2007, Alevizos, C-392/05, ECLI:EU:C:2007:251. Odcitovat lze kupř. posledně uvedený rozsudek, z něhož plyne: „*Za obvyklé bydliště musí být považováno místo, kde dotyčná osoba soustředila trvale své zájmy [...]. Kritérium trvalosti se váže na podmínku, že dotyčná osoba musí žít obvykle na dotyčném místě po dobu alespoň 185 dní v kalendářním roce. [...] Za účelem určení obvyklého bydliště jakožto trvalého centra zájmů dotyčné osoby, je třeba přihlídnout ke všem relevantním skutečnostem [...], a sice zejména k fyzické přítomnosti této osoby, členů její rodiny, k místu k bydlení, které má k dispozici, místu skutečné školní docházky dětí, místu výkonu pracovní činnosti, umístění majetkových zájmů, místu administrativní vazby s veřejnoprávními orgány a orgány sociální péče, neboť tyto skutečnosti vyjadřují vůli této osoby přiznat místu vazby určitou stabilitu z důvodu nepřetržitosti vyplývající z navvyklého způsobu života a běžných společenských a pracovních vztahů [...].“*

[30] Lze tedy shrnout, že stěžovatelova námitka nesprávného právního posouzení krajským soudem je nedůvodná. Nejvyšší správní soud neshledal s ohledem na výše uvedené za nutné pokládat stěžovatelem navrženou předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie.

VI. Závěr a náklady řízení

[31] Kasační námitky uplatněné stěžovatelem nebyly Nejvyšším správním soudem s ohledem na výše uvedené shledány důvodnými a ani z přezkumu dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí z úřední povinnosti, nevyplynul důvod pro zrušení

napadeného rozsudku krajského soudu. Kasační stížnost proto byla v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. větou poslední zamítnuta.

[32] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by svědčilo žalovanému, protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily rámec jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl, že ani žalovanému náhrada nákladů řízení nenáleží.

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

V Brně dne 24. března 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu