



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň Mgr. Sylvie Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **B. V. H.**, zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2021, č. j. MD-8696/2021-160/3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2023, č. j. 14 A 112/2021-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. et Mgr. Marka Čechovského.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal Magistrát hlavního města Prahy o výměnu řidičského průkazu z důvodu ukončení jeho platnosti. Magistrát řidičský průkaz nevydal, neboť žalobce nemá na území České republiky obvyklé bydliště. Žalovaný zamítl odvolání žalobce a napadené rozhodnutí potvrdil. Přisvědčil magistrátu, že žalobce dlouhodobě pobývá na území České republiky se svou rodinou, avšak nedisponuje pobytovým oprávněním. Kvůli tomu mu

nelze vydat český řidičský průkaz, neboť bez pobytového oprávnění nelze vůbec prokázat obvyklé bydliště.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil u Městského soudu v Praze, který zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí magistrátu. Dospěl k závěru, že posouzení podmínky obvyklého bydliště není bez dalšího vázáno na otázku existence úředně evidovaného pobytu na území České republiky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnost setrval na názoru, že pokud se žalobce na území České republiky vyskytuje nelegálně, nemůže v souladu se zásadou *ex iniuria ius non oritur* tímto svým výskytem prokazovat své obvyklé bydliště. Institut obvyklého bydliště by postrádal smysl a účel, neboť zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) mimo jiné počítá s osvědčením o registraci podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[4] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zákon o silničním provozu počítá i se situací, kdy osoba není v místě obvyklého bydliště úředně evidována. Doložit obvyklé bydliště pak lze skutečnostmi ryze faktické povahy. Žalobce odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a rozsudky Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014-36, č. 3236/2015 Sb. NSS, a ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015-21.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[6] NSS má posoudit, zda fakt, že žalobce neměl na území České republiky povolen pobyt, bez dalšího zakládá nemožnost mít zde obvyklé bydliště ve smyslu zákona o silničním provozu.

[7] Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu se 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 samostatné výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky, (...)*

[8] Podle čl. 12 směrnice o řidičských průkazech se „obvyklým bydlištěm“ rozumí místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce, z důvodů osobních

pokračování

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. (...)

[9] Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES o řidičských průkazech se *řidičské průkazy vydávají pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují.*

[10] Podle § 109 odst. 6 zákona o silničním provozu *podkladem pro vydání řidičského průkazu pro držitele řidičského oprávnění podle odstavce 2 písm. b) až g) je žádost o vydání řidičského průkazu.*

[11] Podle § 109 odst. 8 písm. f) zákona o silničním provozu *k žádosti o vydání řidičského průkazu podle odstavců 6 a 7 musí být přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání; dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele je zejména*

- 1. osvědčení o registraci 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 zaměstnavatele o zaměstnání,*
- 5. výpis z živnostenského rejstříku.*

[12] Městský soud správně uvedl, že pojem *obvyklé bydliště* je třeba vykládat eurokonformně, neboť vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES o řidičských průkazech (dále jen „směrnice“). Vázanost vydání řidičského průkazu na podmínku obvyklého bydliště sleduje zajištění bezpečnosti silničního provozu (bod 15 odůvodnění směrnice). Bezpečnostní riziko spočívá v tzv. turistice za řidičskými průkazy, jejímž důsledkem je obcházení represivních opatření členských států EU v oblasti odnímání řidičských oprávnění. Obvyklé bydliště je tak třeba vnímat jako faktický fyzický pobyt spíše než pobyt úředně evidovaný (rozsudky NSS ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014-29, ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013-68, a již citovaný rozsudek č. j. 7 As 287/2014-36). Hledisko úředně evidovaného pobytu je samo o sobě nedostatečné (rozsudek NSS č. j. 6 As 47/2013-68).

[13] Směrnice požaduje vzájemné uznávání řidičských průkazů vydávaných jednotlivými členskými státy. Jejím cílem je zvýšit bezpečnost silničního provozu a usnadnit volný pohyb osob, které se usazují v jiném členském státě, než ve kterém jim byl řidičský průkaz vydán (bod 2 odůvodnění směrnice). Směrnice prostřednictvím pojmu *obvyklé bydliště* určuje, který členský stát je příslušný k vydání řidičského průkazu. Neponechává tedy na žadateli, ve kterém členském státě žádost podá.

[14] NSS souhlasí se shrnutím závěrů judikatury Soudního dvora EU (SDEU) ze strany městského soudu. Podle této judikatury tzv. turistika za řidičskými průkazy obchází represivní opatření členských států EU v oblasti odnímání řidičských oprávnění (rozsudky SDEU ve věci *Wolfgang Hofmann proti Freistaat Bayern*, C-419/10 a ve spojených věcech *Arthur Wiedemann proti Land Baden-Württemberg*, C-329/06 a *Peter*

Funk proti Stadt Chemnitz C-343/06). Podmínku obvyklého bydliště je nutno prokázat i při vydávání prvního řidičského oprávnění, kdy nebylo uloženo restriktivní opatření v některém členském státě (rozsudek SDEU ze dne 19. 5. 2011, *Mathilde Grasser proti Freistaat Bayern*, C-184/10, body 26 až 28).

[15] Podmínka obvyklého bydliště je tak důležitá jednak pro zajištění bezpečnosti v silničním provozu, ale také nezbytná pro kontrolu dodržení podmínky způsobilosti k řízení. Je veřejným zájmem, aby řidičská oprávnění získaly pouze osoby, které splňují podmínky podle § 82 zákona o silničním provozu (rozsudky NSS ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012-26, bod 18, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 280/2015-46, bod 16, ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015-21, bod 22). V nyní projednávané věci však nebylo zpochybněno žalobcovo řidičské oprávnění; jde zde o vydání řidičského průkazu. Ten je veřejnou listinou, která osvědčuje řidičské oprávnění držitele a jeho rozsah a kterou držitel prokazuje své jméno, příjmení a podobu, jakož i další údaje v ní zapsané podle zákona o silničním provozu (§ 103 odst. 1 zákona o silničním provozu). Na rozdíl od řidičského oprávnění je řidičský průkaz toliko osvědčením; jde o „prosté osvědčení“ ve smyslu části čtvrté správního řádu z roku 2004 (rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2010, č. j. 2 As 41/2009-62).

[16] Městský soud dále vyložil, že v § 109 odst. 8 písm. f) zákona o silničním provozu je osvědčení o registraci podle zákona o pobytu cizinců uvedeno v rámci demonstrativního výčtu dokladů prokazujících obvyklé bydliště. Doklad o úředně evidovaném pobytu sám o sobě obvyklé bydliště neprokazuje. Zároveň absence povolení k pobytu na území České republiky nutně nemusí znamenat i absenci obvyklého bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Obvyklé bydliště je faktická po určitou dobu trvající vazba na území České republiky.

[17] Městský soud tedy shledal, že správní orgány v důsledku nesprávné právní interpretace nedostatečně zjistily skutkový stav věci, který tak vyžaduje zásadní doplnění. Správní orgány se při opatřování a hodnocení podkladů vůbec nezabývaly otázkou, zda má žalobce na území České republiky obvyklé bydliště – s výjimkou úvahy, že žalobce nemá na území České republiky povolení pobyt. K dokazování tak v podstatě nepřistoupily, a to ani ve vztahu k podkladům, které žalobce předložil. S tímto posouzením městského soudu NSS souhlasí.

[18] NSS dále uvádí, že § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu rozlišuje pouze osoby s trvalým pobytem na území České republiky a osoby bez trvalého pobytu. Pokud vyjde najevo, že žadatel o řidičský průkaz má obvyklé bydliště v jiném státě, nemusí pro vydání řidičského průkazu v České republice stačit ani jeho trvalý pobyt zde. Je však pravda, že u osob s trvalým pobytem na území České republiky lze předpokládat nejspíše prokazatelné obvyklé bydliště jak z pozice žadatele, tak z pozice správního orgánu (rozsudky NSS ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 280/2015-46, bod 20 či ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015-21, body 43 a 44).

[19] Žadatel o řidičský průkaz musí prokázat svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na něm. Česká i unijní úprava požadují prokázat skutečný, a nikoli pouze úředně evidovaný pobyt žadatele o řidičský průkaz na

pokračování

území České republiky. Nestačí tedy pouze předložit dokument, který formálně umožňuje pobyt na území členského státu. Jinak by bylo možné, aby měl žadatel obvyklé bydliště ve více členských státech EU. Takový důsledek by byl zjevně v rozporu s úmyslem českého i unijního zákonodárce.

[20] Nynější žalobce pobývá na území České republiky dlouhodobě. Přicestoval v roce 2005, avšak již od roku 2010 nemá pobytové oprávnění. To pozbyl v důsledku provozování dani podléhající výdělečné činnosti bez oprávnění podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Svůj pobyt se poté snažil neúspěšně legalizovat. Zákon o pobytu cizinců totiž ukládá požádat o pobytové oprávnění v zemi původu žadatele, což žalobce neučinil. V roce 2016 bylo žalobci uloženo správní vyhoštění. Protože by však výkon tohoto rozhodnutí nepřiměřeně zasáhl do soukromého a rodinného života žalobce, dospěly soudy k závěru, že bude dostatečné, pokud správní orgány vydají rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky. Správní orgány i soudy pak dospěly k závěru, že dopad tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce je přiměřený (rozsudek NSS ve věci uložení povinnosti žalobci opustit území České republiky ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018-35, bod 20).

[21] Posouzení otázky splnění předpokladů pro vydání řidičského průkazu na území České republiky nelze vytrhnout z kontextu pobytového příběhu žadatele. K tomu, aby osoby, které na území České republiky pobývají bez pobytového oprávnění, zde neměly ani obvyklé bydliště, slouží instituty správního vyhoštění či uložení povinnosti opustit území. Pokud však tato opatření nejsou či nemohou být realizována (např. z důvodu, že by jejich užití znamenalo nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žadatele, jako v tomto případě), nelze žadateli odeprít vydání řidičského průkazu tam, kde má obvyklé bydliště.

[22] Podle NSS fakt, že cizinec na území České republiky pobývá bez pobytového oprávnění, neznamená, že se nachází v úplném právním vakuu a nemůže vystupovat do žádných veřejnoprávních vztahů. To, zda je žadatel o řidičský průkaz držitelem pobytového oprávnění či nikoli, samo o sobě neovlivňuje jeho způsobilost řídit dopravní prostředek ani není rizikem pro silniční provoz. Skutečnost, že se faktické obvyklé bydliště nachází na území státu, kde žadatel o řidičský průkaz pobývá bez pobytového oprávnění, lze v řízení o (opětovném) vydání řidičského průkazu zohlednit jako jednu z okolností pro rozhodování. Nelze však pouze na základě této jediné skutečnosti odmítnout provést jakékoli další důkazy, jak se stalo v nyní posuzované věci. Podle NSS tento závěr není v rozporu se zásadou *ex iniuria ius non oritur* (právo z bezpráví nevznikne). V projednávané věci totiž správní orgány nezpochybnilly existenci žalobcova řidičského oprávnění. Jeho žádost se týkala vydání řidičského průkazu jako veřejné listiny (osvědčení), která toto oprávnění prokazuje. Nadto ani na žalobcův pobytový status nemá toto řízení žádný vliv.

[23] Jak plyne ze správního spisu, žalobce předložil celou řadu dalších důkazů prokazujících jeho obvyklé bydliště v České republice. Byly to např. povolení k pobytu jeho manželky a tří dcer, rodné listy dcer, smlouva o nájmu bytu či různá rozhodnutí správních orgánů i soudů. Fakt, že žalobce v době žádosti nedisponoval pobytovým oprávněním, je tak pouze jednou z okolností, kterou měly správní orgány vážit, nikoli

však okolností jedinou či takovou, jejíž význam by měl automaticky převážit nad ostatními předloženými důkazy. Správní orgány však založily svá rozhodnutí pouze na tom, že žadatel o řidičský průkaz bez pobytového oprávnění nemůže prokázat obvyklé bydliště. NSS za této situace přisvědčuje názoru městského soudu, že pokud se správní orgány nezabývaly dalšími důkazy, jimiž žalobce hodlal prokázat splnění podmínky obvyklého pobytu na území České republiky, nezjistily řádně skutkový stav.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[25] Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; toto právo naopak náleží úspěšnému žalobci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Náklady řízení spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3100 Kč za sepsí vyjádření ke kasační stížnosti (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. k) a § 11 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] a paušální náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 3400 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o tuto daň a celkem činí 4114 Kč. Stěžovatel je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce částku 4114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu