

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **H. S.,** zastoupen JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 61/4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Magistrát města Karlovy Vary,** se sídlem Moskevská 2035/21, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2017, č. j. 30 A 143/2016 - 64,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2017, č. j. 30 A 143/2016 - 64, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se domáhal v řízení před Krajským soudem v Plzni (dále jen „krajský soud“) podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), aby krajský soud určil, že sdělení žalovaného ze dne 12. 8. 2016, č. j. 14359/OD/14-43/Rzs (dále jen „sdělení“), je nezákonným zásahem. Tímto sdělením žalovaný vyrozuměl stěžovatele, že mu na základě jím podané žádosti nelze vydat paměťovou kartu řidiče.

[2] Krajský soud žalobu stěžovatele v záhlaví označeným rozsudkem jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl. Konstatoval, že podmínky pro vydání paměťové karty řidiče nejsou stanoveny pouze v § 110a odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v relevantním znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), ale další z podmínek vyplývá rovněž z čl. 14 odst. 3 nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 ze dne 20. prosince 1985 o záznamovém zařízení v silniční dopravě, ve znění nařízení Rady (ES) č. 2135/98 ze dne 24. září 1998, kterým se mění nařízení (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a směrnice 88/599/EHS o používání nařízení (EHS) č. 3820/84 a (EHS) č. 3821/85

(dále jen „nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě“). Dle něho vydá na požádání kartu řidiče příslušný členský stát, v němž má řidič své obvyklé bydliště. Podmínka obvyklého bydliště má být dle krajského soudu také zkoumána. Při posouzení této podmínky krajský soud vycházel ze shromážděných podkladů, přičemž se ztotožnil se závěry žalovaného, že podmínka obvyklého bydliště nebyla v případě stěžovatele splněna a jeho žádosti o vydání paměťové karty řidiče nemohlo být vyhověno. Krajský soud souhlasil se závěrem žalovaného, že nebylo prokázáno, že se stěžovatel na adrese svého přechodného pobytu skutečně alespoň 185 dnů v kalendářním roce zdržuje z důvodu osobních a profesních vazeb, případně se tam z důvodu osobních vazeb pravidelně vrací. Stěžovatel na adrese povoleného přechodného pobytu nemá zajištěno ubytování a jinou svou adresu neprokázal. Stěžovatel jako občan Spolkové republiky Německo s trvalým pobytem na adrese X F., H. 56, pobývá střídavě na různých místech v různých členských státech EU a má své hlavní, osobní, profesní či podnikatelské vazby mimo území České republiky.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud pouze převzal závěry žalovaného ohledně obvyklého bydliště stěžovatele a tuto otázku nepodrobil podrobnější analýze. K otázce nepřezkoumatelnosti stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nsssoud.cz), a zdůraznil, že z odůvodnění rozhodnutí musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 (N 85/8 SbNU 287); (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na nalus.usoud.cz)]. Za nepřezkoumatelný považuje stěžovatel také závěr krajského soudu, že § 110a zákona o silničním provozu umožňuje dvojí výklad; prezentoval-li krajský soud následně pouze jeden možný výklad, lze se jen domnívat, že oním druhým výkladem měl zřejmě na mysli výklad stěžovatele.

[5] Krajský soud dále podle stěžovatele nesprávně vyložil § 110a odst. 1 zákona o silničním provozu, který je jinak v souladu s unijní úpravou vztahující se k podmínkám pro vydání paměťové karty řidiče. Stěžovatel má řidičské oprávnění skupin A, B, C, E, M, T, na základě kterého mu byl vydán žalovaným řidičský průkaz. Řidičský průkaz je veřejnou listinou, která osvědčuje správnost údajů zapsaných do řidičského průkazu. Do tohoto průkazu je zapisováno mimo jiné dle § 105 odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu obvyklé bydliště držitele řidičského průkazu. Při vydání paměťové karty řidiče stěžovateli proto mělo být postupováno v souladu se skutečností, že obvyklé bydliště stěžovatele je to, jež má uvedeno v řidičském průkazu. Stěžovatel v této souvislosti rovněž poukázal na to, že Krajský soud v Plzni ve shodném složení senátu v rozsudku ze dne

31. 3. 2017, č. j. 30 A 11/2016 – 47, zdůraznil, že je zapotřebí se při udělení řidičského oprávnění zabývat podmínkou existence obvyklého bydliště na území České publiky.

[6] Stěžovatel ke svému obvyklému bydlišti na území České republiky uvedl, že je u něj naplněna nejen osobní, ale také profesní vazba k České republice, neboť má na jejím území podnikatelské vazby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 2 As 5/2015 – 30). Stěžovatel má za to, že řádně doložil, že tyto vazby má především k České republice, byť se do Německa vrací; jeho pobyt v České republice je pravidelný a skutečný.

[7] Dále stěžovatel namítl, že krajský soud v rozporu s § 52 odst. 1 a § 64 s. ř. s. neprovedl jím navržené důkazy a jeho důkazním návrhům nevěnoval pozornost. Zdůraznil, že krajský soud měl rozhodovat dle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a zohlednit návrhy důkazů, doplnění rozhodných skutečností a argumentaci stěžovatele. V této souvislosti stěžovatel zejména vytkl, že krajský soud se nezabýval předloženými protokoly o výpovědích svědků, z nichž je právě patrné, že stěžovatel má v České republice osobní a podnikatelské vazby. Jednalo se o protokoly o výpovědích svědků v řízení vedeném se stěžovatelem o jeho žádosti o vydání mezinárodního řidičského průkazu, a to S. Á., A. N. a L. P. Podle stěžovatele jmenovaní svědci potvrdili jeho skutečný a pravidelný pobyt v České republice, neboť vypověděli, že stěžovatel se v České republice pravidelně pohybuje, pobývá na různých adresách a má zde mnoho přátel. Z jejich výpovědí dále podle stěžovatele vyplývá, že jeho osobní vazbu představuje rodina, neboť má s Češkou dítě, k němuž jim byla upravena soudem střídavá výchova. Jeho profesní vazby představuje firma, kterou má na území České republiky, podniká zde a má rovněž zaměstnance. Stěžovatel poukázal zejména na to, že svědkyně Á. např. uvedla, že stěžovatel je prakticky pořád v České republice, přičemž je jejím nadřízeným. Spolu se svědkyní N. pak uvedla, že stěžovatel má s Češkou syna, za nímž pravidelně jezdí, a má zde také intimní přítelkyni.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

[9] Žalovaný má za to, že krajský soud se s otázkou prokazování obvyklého bydliště stěžovatele správně a přezkoumatelně vypořádal. Stěžovatel ve své argumentaci vychází pouze ze zákona o silničním provozu; žalovaný ovšem svůj výklad opírá také o unijní právo. Žalovaný zdůraznil nadřazenost práva Evropské unie a nemožnost aplikovatelnosti vnitrostátní normy v případě, že je v rozporu s unijním právem. Nařízení Evropské unie jako jeden z unijních pramenů jsou tedy bezprostředně aplikovatelná v členských státech Evropské unie. Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou neprovedení důkazů, neboť krajský soud vysvětlil, proč navržené důkazy neprovedl prostřednictvím odkazu na argumentaci žalovaného, s níž se ztotožnil. Pro úplnost žalovaný uvedl, že na stěžovatelem uváděné adrese je evidováno dalších 116 právnických osob a je zde umístěno 8 provozoven, přičemž z velikosti objektu lze dovodit, že slouží pouze jako formální sídlo těchto společností a osob.

[10] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[11] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel zopakoval argumenty obsažené v kasační stížnosti a dále uvedl, že argumentace žalovaného ohledně stěžovatelova pobytu v Karlových Varech nemá nic společného s nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Podotkl, že na adrese, kterou uváděl žalovaný, již nepobývá a později bydlel na jiných adresách; nyní bydlí u své přítelkyně. Podstatný je faktický pobyt na území České republiky, kde stěžovatel pobývá více než 8 let a má zde osobní a podnikatelské vazby, k čemuž doložil dostatek důkazů a může opatřit další.

[12] Stěžovatel dále odkázal na judikaturu soudů Spolkové republiky Německo k otázce obvyklého bydliště (srov. usnesení Správního soudního dvora v Mnichově ze dne 6. 12. 2010, č. j. 11 CS 10.2311). Z uvedené judikatury podle stěžovatele vyplývá, že je v Německu mnohem volněji vykládán čl. 12 směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (přepracované znění), která je implementována v § 2 hh) zákona o silničním provozu, a to tak, že k naplnění obvyklého bydliště není potřeba pobývat na daném území po dobu 185 dnů v kalendářním roce, ale postačí pouze existence úmyslu zůstat na území členského státu z osobních či profesních vazeb po uvedenou dobu. Tento rozpor mezi německou a českou judikaturou považuje stěžovatel za důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, neboť je nepřípustné, aby se pojem obvyklého bydliště dle uvedené směrnice vykládal odlišně v různých členských státech Evropské unie.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud ke kasačním námitkám konstatuje, že krajský soud nepochybil, osvojil-li si závěry žalovaného svou souhlasnou poznámkou, aniž by jinými slovy jeho argumentaci opakoval. Bylo by totiž nadbytečné, aby krajský soud jinými slovy opakoval to, co již jednou uvedl žalovaný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130). Z uvedeného důvodu tedy nelze rozsudek krajského soudu považovat za nepřezkoumatelný. To, zda byl postup a závěry krajského soudu a žalovaného správné a zákonné, je pak předmětem posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, č. j. 4 Azs 107/2016 - 25).

[17] Nejvyšší správní soud dále nemůže přisvědčit námitce nepřezkoumatelnosti, která se týká údajného dvojího výkladu § 110a zákona o silničním provozu.

[18] Krajský soud na straně 7 napadeného rozsudku konstatoval, že formulace § 110a zákona o silničním provozu umožňuje dvojí výklad. Je ovšem nutno podotknout, že krajský soud na str. 6 rozsudku také uvedl, že výklad stěžovatele *„je jedním z možných úhlů pohledu na posouzení hmotněprávní roviny problematiky vydávání paměťové karty na podkladě dikce zákona o silničním provozu“*. Následná argumentace krajského soudu přitom vyvrací stěžovatelem prezentovaný právní názor, čímž předkládá druhý možný výklad § 110a zákona o silničním provozu, který krajský soud zaujal. Krajský soud dospěl k závěru, že vydávání paměťových karet řidičů nelze posuzovat pouze na základě znění zákona o silničním provozu, ale je nutné jej vykládat v širších souvislostech a zohlednit rovněž přímo použitelné předpisy Evropské unie, z nichž pro vydání paměťových karet řidiče plynou další podmínky. K tomu provedl také rozbor problematiky a legislativního vývoje týkajícího se paměťových karet a záznamových zařízení dříve v Evropském společenství a následně v Evropské unii, jakož i transpozice právních norem Evropské unie do české právní úpravy.

[19] Krajský soud tedy sice připustil, že § 110a zákona o silničním provozu je poněkud *„nešťastně formulovaný“* a umožňuje dvojí výklad, ale s výkladem stěžovatele se neztotožnil a argumentoval, z jakých konkrétních důvodů nepovažuje stěžovatelův výklad za správný a k jakému výkladu se sám přiklonil.

[20] Podle § 110a odst. 1 zákona o silničním provozu paměťovou kartu řidiče vydá na základě žádosti do 15 pracovních dnů od jejího doručení příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností řidiči vozidla silniční dopravy stanoveného přímo použitelným předpisem Evropské unie, který je držitelem řidičského oprávnění pro tato vozidla a který řídí silniční motorové vozidlo vybavené podle přímo použitelného předpisu Evropské unie záznamovým zařízením. Pokud při ověření podmínek pro vydání paměťové karty řidiče příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností zjistí skutečnosti, které jsou v rozporu s podmínkami pro vydání paměťové karty řidiče, paměťovou kartu řidiče nevydá.

[21] Podle čl. 26 bodu 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 o tachografech v silniční dopravě, o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy (dále jen „nařízení o tachografech v silniční dopravě“), kartu řidiče vydá na požádání řidiče příslušný orgán členského státu, kde má řidič obvyklé bydliště. Karta musí být vydána do jednoho měsíce od obdržení žádosti a veškeré nezbytné dokumentace příslušným orgánem.

[22] Podle čl. 26 bodu 2 nařízení o tachografech v silniční dopravě pro účely tohoto článku se „obvyklým bydlištěm“ rozumí místo, kde osoba obvykle, tj. nejméně 185 dní v každém kalendářním roce, žije z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osoby bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb, z nichž vyplývá úzké spojení této osoby s místem, kde žije. Za obvyklé bydliště osoby, jejíž profesní vazby jsou jinde než vazby osobní, 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 nemusí být splněna, pokud osoba pobývá v některém členském státě, aby zde vykonávala časově omezený úkol.

[23] Podle čl. 26 bodu 3 nařízení o tachografech v silniční dopravě řidiči prokazují obvyklé bydliště jakýmkoli vhodným dokladem, například průkazem totožnosti nebo jakýmkoli jiným platným dokladem. Mají-li příslušné orgány členského státu vydávající kartu řidiče pochybnosti o správnosti uvedeného obvyklého bydliště, nebo pro účely určitých specifických kontrol, mohou požadovat jakékoli dodatečné informace nebo důkazy.

[24] Nejvyšší správní soud na tomto místě poznamenává, že žalovaný, jehož sdělení je ze dne 12. 8. 2016, a krajský soud vycházeli ze znění čl. 14 odst. 3 nařízení o záznamovém zařízení v silniční dopravě. Toto nařízení však bylo nařízením o tachografech v silniční dopravě ke dni 1. 3. 2016 zrušeno. Žalovaný měl správně postupovat dle předpisu platného a účinného v době vydání sdělení. Předchozí a současná úprava ohledně příslušného úřadu k vydání paměťové karty řidiče a vymezení obvyklého bydliště je ovšem totožná; uvedené tedy nemůže na závěrech žalovaného ani krajského soudu v tomto ohledu ničeho změnit.

[25] Vzhledem k tomu, že nařízení Evropské unie jsou přímo použitelnými právními předpisy, je nutné je aplikovat při posuzování konkrétních případů, které se k dané úpravě vztahují. Při vydávání paměťových karet řidičů nelze proto vycházet pouze ze splnění podmínek vymezených v § 110a odst. 1 zákona o silničním provozu. S ohledem na znění čl. 26 nařízení o tachografech v silniční dopravě paměťovou kartu řidiče vydává orgán příslušný podle obvyklého bydliště žadatele. Pokud žadatel požádá o vydání paměťové karty řidiče nepříslušný orgán, ten mu ji není oprávněn vydat. Jednou z rozhodných podmínek pro vydání paměťové karty řidiče je tedy rovněž posouzení obvyklého bydliště řidiče – stěžovatele.

[26] Stěžovatel namítal, že žalovaný měl posoudit jeho obvyklé bydliště dle údaje uvedeného v jeho řidičském průkazu. Dle § 103 odst. 1 zákona o silničním provozu je řidičský průkaz veřejnou listinou. V rozsudku ze dne 16. 6. 2010, č. j. 2 As 41/2009 - 62, Nejvyšší správní soud k povaze řidičského průkazu konstatoval, že *„na rozdíl od řidičského oprávnění, je řidičský průkaz toliko úřední listinou – osvědčením, kterým se prokazuje existence řidičského oprávnění a jeho rozsah.“* Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 282/2015 - 32, uvedl, že řidičský průkaz je veřejnou listinou, která osvědčuje řidičské oprávnění držitele a jeho rozsah. Řidičský průkaz je tedy nutné považovat za osvědčení ve smyslu § 155 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

[27] Obvyklé bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu a čl. 26 nařízení o tachografech v silniční dopravě znamená bližší vztah osoby k území některého z členských států Evropské unie, ať už z důvodu osobních či podnikatelských vazeb. Obvyklé bydliště nelze ztotožňovat s formálním bydlištěm, ale je nutné prokazovat faktický, skutečný a reálný pobyt osoby. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že formalizované doklady samy o sobě bez dalšího nemusí prokazovat skutečný (materiální) pobyt osoby na území České republiky. Nejvyšší správní soud tak např. v rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 2 As 5/2015 - 30, uvedl, že *„formální doklady jako potvrzení o přechodném pobytu, výpis ze živnostenského rejstříku, osvědčení o registraci k dani*

ani nájemní smlouva nebo potvrzení o zajištění ubytování nejsou důkazními prostředky, které by beze zbytku prokázaly, že se stěžovatel zdržuje fyzicky na určitém místě. Jistě, tyto důkazní prostředky mohou znamenat prvotní unesení důkazního břemene, ale v případě pochybností správního orgánu musí být podepřeny důkazními prostředky, které osvědčí skutečný pobyt. Takovými důkazními prostředky mohou být např. výpovědi svědků, zprávy lékařů, úřadů v místě samém apod." Formální doklady tedy často samy o sobě nemusí vždy bez dalšího prokazovat skutečné bydliště dotčené osoby, a proto pokud správnímu orgánu vzniknou pochybnosti o obvyklém bydlišti této osoby, je na místě, aby ji vyzval k doplnění podkladů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2015, č. j. 7 As 256/2014 - 27).

[28] V této souvislosti Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatele, která se týká údajného neprovedení důkazů krajským soudem ohledně jeho faktického pobytu, uvádí, že v žalobě a při ústním jednání stěžovatel navrhoval, aby k důkazu byly provedeny protokoly o výpovědích svědků a další listiny založené ve správním spise. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 56, konstatoval, že „*soud při svém rozhodování nevychází pouze z důkazů, které sám provede, nýbrž také z důkazů provedených v řízení před správním orgánem. Logicky tedy nemusí (a jak doslova říká první věta citovaného ustanovení, „může") důkazy provedené správním orgánem zopakovat. To ostatně potvrzuje také konstantní judikatura, která pro seznámení s obsahem správního spisu nevyžaduje provádění dokazování. Pokud v řízení o žalobě ve správním soudnictví vychází soud z údajů a listin obsažených ve správním spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb.NSS, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 - 75).*" Na uvedené byl stěžovatel také upozorněn při ústním jednání dne 26. 4. 2017. Tato kasační námitka je tedy nedůvodná.

[29] Stěžovatel v nyní projednávané věci předkládal žalovanému řadu podkladů, které měly dle jeho tvrzení prokazovat jeho obvyklé bydliště na území České republiky (např. potvrzení o povoleném přechodném pobytu, výpis ze živnostenského rejstříku, nájemní smlouvy, dodavatelské smlouvy, doklady EUSIS – EUROPE START – UP-IMMIGRANT, o. s., a další). Stěžovatel také žalovanému předložil protokoly o výpovědích svědků S. Á., A. N. a L. P. ze dne 2. 6. 2015 v řízení o žádosti stěžovatele o vydání mezinárodního řidičského průkazu, ze kterých dle názoru stěžovatele plyne, že má na území České republiky osobní a podnikatelské vazby a na území Německa se pouze vrací.

[30] Podle § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

[31] Podle 50 odst. 4 správního řádu pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

[32] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 Azs 195/2014 - 36, konstatoval: „*Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že použití důkazů z jiného řízení je přípustné, pokud jsou důkazy získány v souladu se zákonem, dostanou se do dispozice správního orgánu v souladu se zákonem, účastníku řízení jsou tyto důkazy zpřístupněny a má možnost se k nim vyjádřit a reagovat na ně (přiměřeně srov. rozsudek ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 Afs 19/2009 - 57).*“ Z citovaného je zřejmé, že uvedené protokoly o výpovědích jmenovaných svědků mohly být použity rovněž v řízení o vydání paměťové karty řidiče; byly ostatně předloženy samotným stěžovatelem, který k jejich zákonnosti nic nenamítal. Žalovanému přitom nic nebránilo s ohledem na odstup doby, která od výpovědí uvedených svědků v řízení o žádosti stěžovatele o vydání mezinárodního řidičského průkazu uběhla, tyto svědky rovněž opětovně vyslechnout.

[33] Žalovaný v napadeném rozhodnutí k uvedeným protokolům uvedl, že jmenované svědkyně považuje za podjaté a nevěrohodné, neboť se podílejí na podnikání žadatele a poskytují mu ubytování. S. Á. stěžovatele navíc dříve zastupovala na základě plné moci ve věci vydání paměťové karty řidiče. Obsah jejich výpovědí, které jsou v uvedených protokolech zachyceny, žalovaný dále nijak nehodnotil. K protokolu o výpovědi svědka L. P. pak žalovaný uvedl, že tento svědek nepotvrdil, že by měl žadatel v České republice obvyklé bydliště po dobu 185 dnů v kalendářním roce. Krajský soud se s jeho závěry ztotožnil.

[34] Závěrům žalovaného a krajského soudu o prokázání nevěrohodnosti jmenovaných svědkyň Nejvyšším správní soud nemůže přisvědčit; jejich závěry jsou předčasné a postrádají odůvodněné a relevantní argumenty.

[35] Hodnocením podkladů (důkazů) se rozumí myšlenková činnost správního orgánu (soudu), kterou je provedeným důkazům přisuzována hodnota závažnosti (důležitosti) pro rozhodnutí, hodnota zákonnosti a posléze hodnota pravdivosti. Při hodnocení důkazů z hlediska jejich závažnosti (důležitosti) správní orgán určuje, jaký význam mají jednotlivé důkazy pro jeho rozhodnutí a zda o ně může opřít svá skutková zjištění (zda jsou pro zjištění skutkového stavu upotřebitelné). Hodnocením podkladů z hlediska jejich pravdivosti (věrohodnosti) pak správní orgán dochází k závěru, které skutečnosti, o nichž podklady vypovídají, lze považovat za pravdivé (dokázané), a které nikoli. Pro hodnocení podkladů z hlediska jejich pravdivosti (věrohodnosti) správní řád nepředpisuje formální postup a ani neurčuje váhu jednotlivých důkazů tím, že by některým důkazům přiznával vyšší pravdivostní hodnotu nebo naopak určitým důkazním prostředkům důkazní sílu zcela nebo zčásti odpíral.

[36] Ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu a § 132 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s. ponechává postup při hodnocení důkazů úvaze správního orgánu a soudu. Zásadě volného hodnocení důkazů, která je v tomto ustanovení vyjádřena, proto neodpovídá takový způsob hodnocení, kdy je (předem) označena za nezpůsobilý důkazní prostředek svědecká výpověď jen proto, že svědek náleží k určité sociální nebo profesní skupině. Samotná skutečnost, že osoba, která vystupuje ve správním řízení jako svědek, je jinak k účastníkovi řízení v pracovně právním vztahu, anebo se podílí

na jeho podnikání, ještě sama o sobě neodůvodňuje závěr o nepravdivosti (nevěrohodnosti) svědecké výpovědi této osoby (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 1998, sp. zn. 2 Cdon 1751/97). K tomu by musely přistoupit další skutečnosti, které by odůvodňovaly takový závěr. Správní orgán či soud musí pečlivě vysvětlit, proč považuje osobu za podjatou či nevěrohodnou (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2012, č. j. 8 Afs 34/2011 - 67, ze dne 21. 12. 2012, č. j. 2 Afs 6/2012 - 27, ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 149/2012 - 40, či ze dne 28. 4. 2016, č. j. 7 Ads 49/2016 - 38).

[37] Závěr o nevěrohodnosti svědkyň S. Á., A. N. tedy nemohl žalovaný a krajský soud učinit bez dalšího pouze odkazem na jejich vazby na osobu stěžovatele. Jejich závěry jsou v uvedeném směru navíc vnitřně rozporné, neboť žalovaný a krajský soud dochází k závěru, že v případě stěžovatele nebyla splněna podmínka obvyklého bydliště, ale nevěrohodnost uvedených svědkyň spatřují právě v tom, že stěžovateli poskytují ubytování a podílejí se na jeho podnikání, tj. ve skutečnostech, které naopak spíše mohou svědčit o tom, že stěžovatel má na území České republiky osobní a profesní vazby.

[38] Za tohoto stavu nelze považovat závěry, pro které žalovaný stěžovateli nevydal osvědčení – paměťovou kartu řidiče, za opřené o dostatečně zjištěný skutkový stav věci. Nejvyšší správní soud podotýká, že žalovanému nic nebránilo případně provést opětovný výslech jmenovaných svědkyň, z něhož by si mohl případně také učinit vlastní úsudek o jejich nevěrohodnosti v návaznosti na zjištění učiněná z dalších podkladů. Za daného stavu však nelze učinit jiný závěr než, že sdělení žalovaného ze dne 12. 8. 2016, č. j. 14359/OD/14-43/Rzs bylo vydáno předčasně na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci.

[39] Krajský soud tedy pochybil, pokud závěry žalovaného ohledně nevěrohodnosti uvedených svědkyň bez dalšího nekriticky převzal, a jeho rozsudek tak rovněž vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci.

[40] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ze závěrů, které jsou v tomto rozsudku uvedeny nelze dovozovat nárok stěžovatele na vydání předmětného osvědčení. Nejvyšší správní soud pouze konstatuje, že žalovaný k posouzení podmínek pro jeho vydání nedostatečně a nesprávně vyhodnotil otázku věrohodnosti uvedených svědkyň a v důsledku toho nedostatečně zjistil skutkový stav. V dalším řízení přitom nelze v závislosti na jeho vývoji a aktivitě stěžovatele ani vyloučit potřebu opatření dalších podkladů [např. výslech svědků (za předpokladu, že v době provádění výslechu nebude mít některý ze svědků v téže věci jiné právní postavení, např. některý z nich nebude zástupcem stěžovatele) či opatření dalších listin apod.].

[41] Úvahy o případném položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, jak stěžovatel navrhoval, jsou s ohledem na výše uvedené předčasné, neboť dosud nebyl žalovaným dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Úvahy o tom, zda skutečně stěžovatel pobývá na území České republiky alespoň po dobu 185 dnů v každém kalendářním roce, anebo má úmysl na tomto území po uvedenou dobu pobývat, by zatím byly pouhou spekulací.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[43] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. října 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu