

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **H. G. K.,** zast. JUDr. Pavlem Brachem, advokátem se sídlem Klapálkova 3132/4, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje,** se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 10. 2016, č. j. 30 A 153/2015 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2015, č. j. 2805/DS/15-3; tímto bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 30. 7. 2015, č. j. 2037/OD/15-21/Mráz, kterým byla zamítnuta jeho žádost o udělení řidičského oprávnění skupiny B, jelikož neprokázal skutečnou existenci obvyklého bydliště na území ČR a nesplnil tak podmínku obvyklého bydliště v souladu s § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

Vymezení věci

[2] Stěžovatel dne 4. 2. 2015 podal k Magistrátu města Karlovy Vary žádost o řidičské oprávnění skupiny B. K žádosti mimo jiné přiložil potvrzení o přechodném pobytu na území ČR č. X a doklad (potvrzení) ze dne 4. 1. 2015, že mu bude poskytnuto ubytování na území ČR od 4. 1. 2015 do 4. 1. 2016 na adrese Č. 676/61, K. V.

[3] Dne 17. 2. 2015 byl stěžovatel podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzván k odstranění nedostatků ve věci podání předmětné žádosti s tím, že žádost je třeba doplnit o prokázání obvyklého bydliště.
[4] Dne 20. 2. 2015 Policie ČR, Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje, odbor cizinecké policie, sdělila, že dle hlášení ubytovatele byl stěžovatel na adrese Č. 676/61 ubytovaný od 13. 8. do 17. 8. 2014 a od 7. 9. do 10. 9. 2014. V době pobytové kontroly dne 19. 2. 2015 v 10:30 hod. nebyl na místě nikdo zastižen. V době pobytové kontroly dne 25. 3. 2015 v 10:50 hod. zde nebyl stěžovatel zastižen; paní S. Á., která byla na místě zastižena, sdělila, že stěžovateli bylo místo ubytování zrušeno na základě písemné dohody mezi ním a ubytovatelem panem H. D. S. Potvrdila tak, že se stěžovatel na této adrese nezdržuje.

[5] Dne 20. 5. 2015 Ministerstvo vnitra, regionální oddělení pobytu cizinců Karlovy Vary, oznámilo Magistrátu města Karlovy Vary, že na základě zrušení místa hlášeného pobytu byla stěžovateli zrušena hlášená adresa Č., K. V., a bylo mu zrušeno potvrzení o přechodném pobytu na území ČR č. X, které se stalo neplatné z důvodu nesplnění povinnosti dle § 98 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

[6] Ve spise se nachází rovněž sdělení Spolkového úřadu pro motorismus ze dne 18. 3. 2015, v níž se uvádí, že stěžovateli bylo řidičské oprávnění odňato z důvodu řízení pod vlivem alkoholu v roce 2009 a opětovně v roce 2011, a je nutné, aby v rámci řízení o novém udělení řidičského oprávnění předložil posudek o způsobilosti k řízení vypracovaný úředně uznaným pracovištěm pro posuzování způsobilosti k řízení, pracovištěm pro lékařsko-psychologické vyšetření.

[7] Dne 2. 6. 2015 správní orgán stěžovatele vyzval podle § 36 odst. 3 správního řádu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí o udělení řidičského oprávnění a současně jej poučil o právu seznámit se s těmito podklady; opětovně jej vyzval dne 30. 6. 2015. Na výzvu zástupce stěžovatele zaslal „návrh účastníka řízení o doplnění dokazování ve věci žádosti účastníka řízení o udělení řidičského oprávnění s vydáním řidičského oprávnění s návrhem na nařízení jednání (§ 49 odst. 1 správního řádu)“ [datováno dne 7. 7. 2015 a doručeno správnímu orgánu dne 9. 7. 2015]. V tomto návrhu předložil písemné prohlášení paní M. L., že obvykle bydlí u ní, a to na adrese S., A. 1305. Současně požádal, aby M. L. byla řádně vyslechnuta jako svědek K uvedenému návrhu je přiloženo rukopisné prohlášení paní M. L., A. 1305, S., ze dne 3. 7. 2015 tohoto znění: *Ich bestätige das Herr G. K. geb. X bei mir wohnt*. Na návrh stěžovatele správní orgán již nijak nereagoval a žádost o udělení řidičského oprávnění skupiny B zamítl, jelikož žadatel neprokázal skutečnou existenci obvyklého bydliště na území ČR a nesplnil tak podmínku obvyklého bydliště v souladu s § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. K návrhu na doplnění dokazování správní orgán uvedl: *„Lustrací v registru obyvatel bylo zjištěno, že žadatel je nyní hlášen na adrese K. 1598/47, K. V. Z úřední činnosti je správnímu orgánu známo, že na této adrese sídlí Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje, služba cizinecké policie Karlovy Vary, a je tedy adresou úřední pro cizince, u kterých není známa adresa přechodného pobytu. … Navržená svědkyně paní M. L. ve svém prohlášení uvádí, že žadatel bydlí u ní, a to na adrese A. 1305, S. Pokud žadatel tvrdí, že nyní bydlí ve městě S., má možnost toto tvrzení prokázat obci s rozšířenou působností, která je místně příslušná pro město S. Vzhledem k tomu, že v registru obyvatel je žadatel do dnešního dne*

evidován na adrese K. 1598/47, K. V., správní orgán výslech svědkyně paní L. zamítá, neboť správní orgán zjistil skutečnosti ohledně obvyklého bydliště v K. V. v souladu s ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, které znemožňují žádosti vyhovět. Výslech svědkyně tedy správní orgán požaduje za nadbytečný. Naopak skutečnost, že má žadatel doklad totožnosti s trvalým pobytem v SRN a skutečnost, že žadatel za poslední dva roky uvádí již páté místo svého pobytu na území České republiky, svědčí spíše o tom, že životní základnou žadatele je SRN a na území České republiky se zdržuje spíše krátkodobě. Z vyjádření Policie České republiky, oddělení pobytových kontrol, ze dne 23. 2. 2015 vyplývá, že se žadatel byl v ubytovacím zařízení na adrese Č. 676/61, K. V., ubytován od 13. 8. 2014 do 17. 8. 2014. Z žádosti o přijetí k výuce a výcviku je patrné, že právě v tomto období byl přijat k výuce a výcviku v autoškole, neboť je zde uvedeno datum 15. 8. 2014. Dále byl žadatel ve výše uvedeném ubytovacím zařízení dle hlášení ubytovatele ubytován od 7. 9. 2014 do 10. 9. 2014 a právě 8. 9. 2014 žadatel splnil podmínky odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel skupiny B na Městském úřadu Ostrov.“.

[8] Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal stěžovatel odvolání, v němž zejména namítal, že správní orgán nesprávně vykládá směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES o řidičských průkazech, resp. její ustanovení týkající se obvyklého bydliště, a že tato byla do českého právního řádu nesprávně transponována, nadto správní orgán postupuje i v rozporu s evropským právem a smyslem směrnice. Tvrdí, že předložil důkaz prokazující, kde skutečně na území České republiky v současné době pobývá a dokonce v souvislosti s tím navrhl správnímu orgánu další důkaz k provedení, avšak ani toto správnímu orgánu nebylo dostačující a provedení předmětného důkazu správní orgán zamítl s tím, že provedení důkazu považuje za nadbytečné; není zcela jasné, proč správní orgán provedení tohoto důkazu zamítl a proč jeho provedení hodnotí jako nadbytečné. Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí prvostupňového orgánu potvrdil.

[9] V žalobě proti rozhodnutí žalovaného stěžovatel namítá, že doložil správnímu orgánu prvního stupně k prokázání osobních vazeb k území ČR písemné prohlášení paní M. L. a navrhl její výslech jako svědka; jedná se o osobu, která jako jediná může prokázat minimálně požadované osobní vazby, které jsou v případě jeho osoby a uvedené osoby jedinečné z osobních, resp. vzájemně citových důvodů. Poukázal na to, že žalovaný se k této jeho námitce nijak nevyjádřil. Dále konstatoval, že dodal správnímu orgánu veškeré podklady, které po něm zákon o silničním provozu v řízení o žádosti vyžaduje, přesto byl vyzýván k prokázání obvyklého bydliště, a to bez jakékoliv konkretizace toho, co po něm vlastně správní orgán požaduje doložit, resp. co má být každým takovým doplněním nebo jiným důkazním prostředkem prokázáno.

[10] Krajský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že bylo na stěžovateli, aby ve správním řízení prokázal existenci svého obvyklého bydliště na území České republiky, tj. že na určitém místě na území České republiky pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb a popřípadě zároveň i z důvodů výkonu samostatné výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky nebo že na určitém místě na území České republiky pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv vykonává samostatnou výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě. Zákon přitom demonstrativně vymezuje, co se zde rozumí osobními vazbami. V přezkoumávané věci stěžovatel neoznačil žádné místo na území České republiky, kde pobývá z důvodů a v rozsahu či způsobem podle jedné ze dvou variant stanovených v § 2

písm. hh) zákona o silničním provozu. Při podání žádosti o udělení řidičského oprávnění uváděl adresu Č. 676/61, K. V. Na výzvu k doložení adresy přechodného bydliště v ČR, v níž mu bylo předestřeno, že mu byla zrušena hlášená adresa Č. 676/61, K. V., a že mu bylo zrušeno i potvrzení o přechodném pobytu na území ČR, nereagoval. Na výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 30. 6. 2015 sice reagoval, ale u své osoby uvedl pouze trvalý pobyt v SRN. I když bylo prokázáno, že na adrese Č. 676/61, K. V., nepobývá a podle svého tvrzení ze dne 7. 7. 2015 měl bydlet na adrese A. 1305, S., v odvolání datovaném dne 12. 8. 2015 a v žalobě datované dne 29. 10. 2015, ba i v replice datované dne 3. 2. 2016 je u jeho osoby nadále uváděno „pobytem v ČR: Č. 676/61, K. V.“. Poukázal na to, že stěžovatel ve správním řízení neposkytl žádná tvrzení o svých osobních vazbách k místu pobytu; správní orgány se od něho zejména nedozvěděly, z jakého důvodu (kromě žádosti o udělení řidičského oprávnění) pobývá na území České republiky, od kdy tu pobývá, ani jak často se v místě pobytu na území České republiky zdržuje, což mohlo mít pro posouzení věci význam.

[11] Krajský soud přisvědčil stěžovateli v tom, že neprovedení navrženého důkazu svědeckou výpovědí paní L. nebylo řádným způsobem žalovaným odůvodněno. Konstatoval, že tím, že neprovedení výslechu správní orgány řádně neodůvodnily, sice svůj postup zatížily procesní vadou, avšak jen takovou vadou, která evidentně nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, protože i kdyby k ní nedošlo, nelze mít důvodně za to, že by napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo, bylo jiné. Dle názoru krajského soudu jsou tak podstatné možné následky neprovedení navržené svědecké výpovědi.

Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že ačkoliv krajský soud připustil důvodnost námitky ohledně neprovedené svědecké výpovědi, setrval bez dalšího na zákonnosti napadeného rozhodnutí; tím zásadně procesně pochybil. Stěžovatel má za to, že v tomto případě měl soud rozhodnutí o odvolání zrušit, jelikož správní orgán prvního stupně neprovedl navržené důkazy stěžovatelem, ani jejich neprovedení řádně neodůvodnil. Stěžovatel poukazuje na to, že soud shledal postup žalovaného nedostatečný, nicméně poté sám polemizoval o možných následcích a o tom, že zda by provedení navrhovaného a neprovedeného důkazu svědeckou výpovědí postačovalo či nikoli. Stěžovateli není jasné, z čeho soud dovozuje, že tato procesní vada nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Soud na jednu stranu nepovažuje svědeckou výpověď za stěžejní, na stranu druhou v odůvodnění konstatuje, že *„k prokázání obvyklého bydliště cizince na území České republiky slouží listinné důkazy a svědecké výpovědi.“*

[13] Stěžovatel zásadně nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že nesplnil povinnost tvrzení, neboť již v rámci správního řízení navržením důkazu svědeckou výpovědí paní L. a jejím písemným prohlášením tímto doplňoval a prokazoval svá (několikrát opakovaná) tvrzení o tom, že na území ČR osobní vazby má, tudíž že splňuje podmínky pro udělení řidičského oprávnění. Není tedy pravdou, že by stěžovatel nesplnil svou povinnost tvrzení (a už vůbec povinnost důkazní, pokud se jedná o splnění formální povinnosti předložit důkazy, k níž byl správním orgánem prvního stupně vyzván), stěžovatel od počátku správního řízení tvrdí, že v České republice má obvyklé bydliště, pouze na výzvu správního orgánu doplnil důkazy na podporu svých tvrzení.

[14] To, že je stěžovateli nyní vytýkáno, že toto své tvrzení dostatečně nespecifikoval, čímž nesplnil svou povinnost tvrzení, považuje stěžovatel téměř za šikanu ze strany krajského soudu. Dle stěžovatele není možné, aby správní orgány a dále i krajský soud zcela bez dalšího doslova přehlížely tvrzení stěžovatele, resp. jeho procesní návrhy, aniž by se jimi někdo ve správním řízení zabýval, a následně mu v téže souvislosti vytýkaly, že povinnost tvrzení nesplnil nebo že svá tvrzení nedostatečně konkretizoval. Stěžovatel dále namítal, že nebyl výzvou k odstranění nedostatků žádosti řádně poučen a že správní orgán ve výzvě nijak nekonkretizoval to, co po stěžovateli vlastně požaduje doložit, resp. co má být takovým doplněním nebo jiným důkazním prostředkem prokázáno. Soud prvního stupně k tomuto konstatoval, že s výše uvedenou námitkou by bylo třeba se vypořádat, kdyby však stěžovatel správně označil výzvu, proti níž námitky směřují; stěžovatel má za to, že i přesto, že výzvu nesprávně označil, bylo soudu prvního stupně z podání stěžovatele jasné, proti jaké výzvě námitky směřují, proto se měl soud s jeho relevantními námitkami vypořádat. Stěžovatel s ohledem na výše uvedené požaduje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel až teprve v žalobě učinil stěžejním bodem námitek nedostatečné odůvodnění nevyslechnuté svědkyně, a teprve ve správní žalobě uvedl, že je to osoba, která jako jediná může prokázat požadované osobní vazby. Žalovaný v době rozhodování vycházel ze skutečností zjištěných správním orgánem prvního stupně podložených spisovou dokumentací. Nadto proběhlo stěžovatelem požadované ústní jednání před soudem. V dalším odkázal na vyjádření k podané žalobě a na odůvodnění napadeného správního rozhodnutí.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] 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 je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, 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 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 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu řidičské 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 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] Podle § 109 odst. 8 písm. g) 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. 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 zaměstnavatele o zaměstnání, 5. výpis z živnostenského rejstříku.

[21] Pro interpretaci těchto zákonných ustanovení má význam směrnice č. 2006/126/ES, o řidičských průkazech, která v otázce vydávání řidičských průkazů občanům jiných členských států v zásadě převzala předchozí úpravu obsaženou ve směrnici Rady č. 91/439/EHS, o řidičských průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice č. 91/439/EHS“).

[22] Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice č. 2006/126/ES řidičské průkazy se vydávají pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují.

[23] Podle čl. 12 směrnice č. 2006/126/ES pro účely této 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.

[24] Nejvyšší správní soud nemá žádnou pochybnost o tom, jak by měl být dotčený čl. 12 směrnice č. 2006/126/ES interpretován. Skutečnost, že nepostačí doložení evidenční adresy k učinění závěru o existenci obvyklého bydliště ve smyslu tohoto ustanovení je bez jakýchkoliv pochybností zřejmá již ze samotného textu tohoto ustanovení. Ten jasně hovoří o skutečných osobních a profesních vazbách žadatele o řidičský průkaz. Zcela jednoznačný význam tohoto textu podporují i přípravné práce na směrnici, v rámci nichž byl vysloven požadavek boje proti turistice za řidičskými průkazy (viz kromě výše citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci Hofmann také rozsudek ve spojených věcech C-329/06 a C-343/06 *Wiedemann a Funk*, ECLI:EU:C:2008:366). To, že stěžovatel

nepokládá interpretaci směrnice č. 2006/126/ES, která není v jeho prospěch, za jednoznačnou, jak zmiňuje v podané žalobě, neznamená, že by zde byla o této interpretaci objektivně rozumná pochybnost.

[25] K interpretaci pojmu obvyklého bydliště se již vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 – 26, v němž uvedl, že „*žalobce v době řízení udal adresu svého přechodného pobytu na území České republiky, na které se však fakticky nezdržoval, popř. se zde zdržoval pouze krátkodobě – v řádu dnů či po dobu několika týdnů, zatímco zákon o silničním provozu v § 2 písm. hh) vyžadoval přechodný pobyt v trvání alespoň 185 dnů.*“ Tento závěr dále rozvedl v rozsudku ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013 – 68, v němž konstatoval, že „[t]*ext zákona o silničním provozu (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o přiznání řidičského oprávnění v obnoveném řízení) byl podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačný. Ačkoliv lze souhlasit se stěžovatelem, že hlavním účelem ustanovení § 2 písm. hh) citovaného zákona bylo definovat, který úřad je místně příslušným správním orgánem pro posouzení žádosti o řidičské oprávnění, zároveň zákonodárce využil této příležitosti, aby definoval pro účely zákona o silničním provozu též legislativní zkratku ‚přechodný pobyt'. Užívání legislativních zkratek vede k žádoucímu zkrácení zákonného textu. V daném případě byla v rámci definice jednoho zákonného pojmu zavedena též definice zákonného pojmu jiného (což lze s jistou nadsázkou označit za verbální ekonomii zákona), nicméně zákonodárce tak učinil dostatečně srozumitelným způsobem (srov. text v závorce ‚dále jen »přechodný pobyt«'). Pro splnění podmínky vymezené v § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu tedy nepostačí mít na území ČR přechodný pobyt v obecném smyslu, jak správně dovodil krajský soud, nýbrž ve smyslu definovaném ustanovením § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.*“

[26] Jakkoli s předložením potvrzení o přechodném pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku je počítáno v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu jako s podkladem pro vydání řidičského oprávnění, stěžovatel přehlíží, že se jedná o důkazní prostředky, jimiž má žadatel prokázat své obvyklé bydliště na území České republiky (srov. dikci – doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele), přičemž hodnocení těchto důkazních prostředků provádí správní orgán. Tyto (jakož i další stěžovatelem předložené) formalizované doklady samy o sobě však ještě automaticky neprokazují materiální pobyt stěžovatele na území České republiky, tedy obvyklé bydliště spočívající v užším vztahu ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

[27] 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, doklad osvědčující obvyklé bydliště žadatele ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu nemusí sám o sobě prokazovat obvyklé bydliště žadatele. Rozhodující je v souladu s § 2 písm. hh) téhož zákona skutečný fyzický pobyt, nikoliv pobyt formální.

[28] Z vnitrostátní i unijní úpravy jednoznačně plyne, že je nutné, aby žadatel prokázal svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na něm. Směrnice definuje pojem „obvyklého pobytu“ na základě zdržování se na území (či navracení se na území s výjimkou časově omezeného úkolu) a vazeb k území, přičemž při aplikaci pojmu „trvalý pobyt fyzické osoby na území České republiky“ užitého v zákoně o silničním provozu je třeba dbát v souladu s eurokonformním výkladem na to, že zde musí

být dána faktická vazba osoby k území České republiky v podobě zdržování se na území (či navracení se na území s výjimkou časově omezeného úkolu) a osobních či profesních vazeb k území.

[29] Stěžovatel přehlíží, že institut obvyklého bydliště definovaného pro účely zákona o silničním provozu 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. Pokud stěžovatel poukazuje na množství jím předložených dokladů, je třeba uvést, že předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu, výpisu z živnostenského rejstříku, předložení daňového přiznání či smlouvy o finančních službách či čestné prohlášení osoby, že u ní bydlí, proto samo o sobě ještě nedokládá, že zde stěžovatel skutečně po zákonem požadovanou dobu pobýval; není totiž důležité, kolik důkazních prostředků žadatel předloží, ale důležitý je obsah vztahů jimi založených.

[30] Lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015 – 21, v němž soud mimo jiné uvedl: *„Pokud by Nejvyšší správní soud uznal, že žadateli stačí pro prokázání obvyklého bydliště např. pouhé předložení potvrzení o umožnění přechodného pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku, bylo by možné, aby takový žadatel získal 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“ (viz např. bod 70 rozsudku Soudního dvora ve věci C-419/10, Hofmann, ECLI:EU:C:2012:240, nebo 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 získal obvyklé bydliště. Zákon 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. Ust. § 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 své úvahy náležitě vyjádřit ve svém rozhodnutí, což se v posuzované věci stalo.“*

[31] 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 ze 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 také skutečnosti značně zpochybňující věrohodnost tvrzení stěžovatele o jeho obvyklém bydlišti. Zejména jde o zjištění pobytové kontroly, která se uskutečnila opakovaně v místě uváděném stěžovatelem jako místo jeho pobytu; bylo zjištěno, že prostory, v nichž spolek EUSIS-EUROPE START-UP-IMMIGRANT, o.s., zastoupen panem S. cizince ubytovával, byly vráceny majiteli objektu a smlouva o nájmu byla dne 3. 6. 2015 vypovězena. Stěžovatel tvrdil v žádosti (doklad o zajištění ubytování), že jeho obvyklé bydliště je na adrese Č., K. V. Během řízení o žádosti se ukázala tato informace nepravdivá, byla vyvrácena i skutečnost, že by na totožné adrese bylo sídlo jeho podnikání. V průběhu řízení bylo zjištěno, že stěžovatel je evidován na adrese, kde sídlí Krajské ředitelství policie

Karlovarského kraje, služba cizinecké policie Karlovy Vary, tedy na úřední adrese pro cizince, u kterých není známa adresa přechodného pobytu. Nelze ani pominout, že v žádosti o přijetí k výuce a výcviku ze dne 11. 8. 2014 uvedl jako adresu bydliště M. L. – Ú., U. 717/8. Uvedené skutečnosti skýtaly dostatečný základ pro pochybnosti o tom, zda stěžovatel má na území České republiky obvyklé bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) bodů 1. a 2. zákona o silničním provozu. Stěžovatel byl vyzván (opakovaně) k doplnění žádosti o doložení obvyklého bydliště ve smyslu zákona o pobytu cizinců; na to doložil prohlášení paní M. L., že u ní bydlí ve S. s návrhem na její výslech.

[32] Stěžovatel uváděl sice adresy místa, nikoliv však informace, které by prokázaly, že se jedná o místo jeho obvyklého bydliště dle zákona o silničním provozu. Stěžovatel netvrdil, že by na nějakém místě v České republice měl buď trvalý pobyt, nebo by na některém pobýval více než 185 dní a měl k němu osobní vazby, nebo existenci místa, k němuž by měl osobní vazby a pravidelně se na toto místo vracel. Výslovně osobní vazby zmiňuje stěžovatel až v souvislosti s posledně uvedenou adresou u M. L., a to až v podané žalobě.

[33] Ohledně stěžovatelem navrženého a neprovedeného důkazu - výslechu M. L., který měl sloužit, jak uvádí stěžovatel *„minimálně k prokázání osobních vazeb k ČR“*, Nejvyšší správní soud se na rozdíl od krajského soudu nedomnívá, že by neprovedení výslechu M. L. nebylo správním orgánem řádným způsobem odůvodněno. Z prvostupňového rozhodnutí je zcela zřejmé, proč považoval správní orgán provedení důkazu za nadbytečné (viz citace ze správního rozhodnutí v odst. [7] výše). Je pravdou, že s odvolací námitkou se žalovaný výslovně nevypořádal, nicméně tato vada, s ohledem na vyhodnocení všech ostatních skutečností, které správní orgán zjistil, a které jsou obsahem spisu, nemohla mít zásadní vliv na zákonnost rozhodnutí. Správní orgán se všemi důkazy, které stěžovatel předložil, dostatečně zabýval jednotlivě i ve vzájemných souvislostech a logickými úvahami vyvrátil, že by jimi stěžovatel prokázal místo obvyklého bydliště ve smyslu zákona o silničním provozu.

[34] Nejvyšší správní soud poznamenává, že podle § 92 odst. 1 zákona o silničním provozu *„řidičské oprávnění udělí žadateli o řidičské oprávnění příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností“*. Pokud stěžovatel tvrdil, že bydliště měl ve Stříbře, nebyl by žalovaný, resp. Magistrát města Karlovy Vary vůbec místně příslušným orgánem k vydání řidičského oprávnění; stěžovateli bylo proto zcela namístě sděleno, aby prokázal místo svého bydliště ve vztahu k obci S.; vzhledem k tomu, že krom prohlášení M. L. stěžovatel žádný doklad osvědčující jeho skutečné bydliště nepředložil, vycházel správní orgán z úředně zjištěné skutečnosti, tedy, že stěžovatel je hlášen na adrese K., K. V.

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá, že nebyl řádně poučen, když správní orgán nekonkretizoval to, co po stěžovateli vlastně požaduje, resp. co má takovým doplněním nebo jiným důkazním prostředkem na mysli. Nejvyšší správní soud sice nesouhlasí s krajským soudem, že není možné se zabývat námitkou stěžovatele ohledně nedostatečného poučení ve výzvě, když nesprávně uvedl, o kterou výzvu se jedná, šlo by o totiž o nadměrný formalismus, který by byl v rozporu se spravedlivostí řízení, nicméně má za to, že správní orgán prvního stupně při opakovaných výzvách stěžovateli postupoval v souladu se zákonem. Nicméně Nejvyšší správní soud neshledal v postupu správního orgánu žádné pochybení, neboť správní orgán při vydání výzvy postupoval zcela v souladu

§ 37 odst. 1 správního řádu, stěžovatele řádně a srozumitelně vyzval k odstranění vad podání a řádně jej poučil o následcích nesplnění výzvy. Součástí výzvy byl i popis, jak je obvyklé bydliště zákonem vykládáno (je zvýrazněna slučovací spojka „a“, aby bylo zřejmé, že musí být splněny obě podmínky stanovené zákonem). Správní orgán popsal i jak vnímá obvyklé bydliště směrnice č. 2006/126/ES. Rovněž uvedl, že definice obvyklého bydliště není postavena na prioritním prokazování pracovních vazeb, ale na osobních vazbách žadatelů.

[36] Není povinností správního orgánu, aby stěžovatele poučoval, jakým způsobem má doložit tu kterou tvrzenou skutečnost, neboť závisí pouze na stěžovateli, jak svá tvrzení věrohodně prokáže; nelze přitom ani pominout, že stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen advokátem. Tvrzení stěžovatele, že nevěděl, jakými důkazními prostředky by mohl své obvyklé bydliště prokázat, považuje Nejvyšší správní soud za zcela účelové. 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. Stěžovatel mohl navrhovat svědky k prokázání toho, že se na jím uváděné adrese skutečně zdržuje (zákonem požadovanou dobu), že má na území České republiky osobní vazby a že zde vykonává podnikatelskou činnost. Skutečný výkon podnikatelské činnosti mohl prokazovat různými listinami – smlouvami, fakturami, dalšími účetními doklady apod. Mohl navrhovat ohledání místa svého pobytu. Nebylo tedy nutné stěžovatele vyzývat k navržení konkrétních důkazních prostředků, neboť těmi mohlo být cokoli, co může přispět ke zjištění stavu věci. I kdyby stěžovatel ve správním řízení nebyl zastoupen osobou znalou práva, muselo by mu být zřejmé, že správní orgán nepovažuje předložené dokumenty za postačující především proto, že stěžovatel musí doložit faktický pobyt, tj. své skutečné osobní a profesní vazby na území České republiky.

[37] Jak již bylo uvedeno, bylo na stěžovateli, aby prokázal existenci svého obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Není přitom pravdou, že by správní orgány v tomto směru rezignovaly na svou povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Prvostupňový správní orgán učinil řadu dotazů na správní orgány a vyžádal si také pobytovou kontrolu na adrese, kterou stěžovatel uvedl jako adresu svého obvyklého bydliště. Stěžovateli nic nebránilo se s těmito podklady seznámit ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí a navrhovat tak další důkazy, které by mohly zvrátit možný závěr správního orgánu o tom, že stěžovatel nesplňuje podmínku obvyklého bydliště na území České republiky. Nelze přitom přisvědčit stěžovateli, že bylo pochybením správního orgánu, že takovýto závěr nevyslovil již ve své výzvě k doplnění žádosti. Jednak v tu chvíli neměl správní orgán k dispozici všechny podklady, jednak takovéto jednoznačné hodnocení podkladů by mohl provést až v rámci svého meritorního rozhodnutí. V průběhu správního řízení má žadatel právo nahlížet do správního spisu podle § 38 správního řádu (o čemž byl stěžovatel řádně poučen), a tím se seznámit s poklady rozhodnutí, nikoli s úvahami, kterými se správní orgán bude řídit při vydání rozhodnutí. Správní orgán proto postupoval správně, pokud až v odůvodnění rozhodnutí stěžovateli podrobněji sdělil, proč nemůže jeho žádosti vyhovět. Postup správního orgánu nijak neodporuje zásadám obsaženým v § 4 správního řádu nebo v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[38] Nejvyšší správní soud konstatuje, že se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že nájemní smlouva, potvrzení o přechodném pobytu a výpis z živnostenského rejstříku

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 prvoinstančnímu orgánu jiná možnost, než zamítnout jeho žádost.

[39] Dle názoru Nejvyššího správního soudu bylo na stěžovateli, aby ve správním řízení prokázal existenci svého obvyklého bydliště na území České republiky, tj. že na určitém místě na území České republiky pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb a popřípadě zároveň i z důvodů výkonu samostatné výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky, nebo že na určitém místě na území České republiky pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv vykonává samostatnou výdělečnou činnost v jiném státě. Z dikce § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je zřejmé, že obvyklé bydliště se vždy vztahuje k osobním vazbám na území ČR. Ke plnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR [dle § 82 odst. 1 písm. d) zákona silničním provozu] nepostačuje pouhé předložení formálně vydaného potvrzení o povolení k přechodnému pobytu na území ČR, předložení dokladu o zajištění ubytování na dobu určitou (přičemž z úřední činnosti bylo zjištěno, že adresa ubytovacího zařízení Č. 676/61 v K. V. byla v březnu roku 2015 německému poskytovateli a provozovateli zrušena), předložení výpisu ze živnostenského rejstříku v ČR bez jakýchkoli návazností na reálné podnikání na území ČR, předložení „rámcové smlouvy o finančních službách“ sepsané s Českou spořitelnou, v níž je v údaji trvalý pobyt uvedena adresa na území Spolkové republiky Německo (tj. „B. 1, M., SRN, PSČ X“), předložení „přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2014“ s nulovými hodnotovými údaji ročního úhrnu čistého obratu, nulovými položkami v tržbách za prodej zboží a nulovými náklady vynaloženými na prodané zboží či čestné prohlášení osoby o tom, že u ní stěžovatel bydlí. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, či rozsudku ze dne 18. 5. 2015, č. j. 5 As 3/2015 - 34, uvedení demonstrativního výčtu dokladů v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu nelze v žádném případě vnímat jako projev legální důkazní teorie. Vždy je třeba zkoumat, co skutečně předložené doklady prokazují, resp. zda je jimi zejména s ohledem na jejich povahu, obsah, srozumitelnost a věrohodnost prokázáno obvyklé bydliště.

[40] Ze všech shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

[41] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 7. srpna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu