

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. E.,** 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 27. 1. 2015, č. j. 107/DS/15-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 3. 2016, č. j. 30 A 16/2015 - 73,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 3. 2016, č. j. 30 A 16/2015 – 73, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jako „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Sokolov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 11. 2014, č. j. OD-4188-3/55436/2014/OM, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu České republiky. Důvod zamítnutí spočíval v tom, že nesplňuje jednu z podmínek pro udělení řidičského oprávnění, jíž je obvyklé bydliště na území České republiky, kde osoba pobývá z důvodu osobních vazeb, ve smyslu § 2 písm. hh) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Zákon neumožňuje prominutí této podmínky, proto nebylo možno žádosti vyhovět.

[2] Krajský soud vymezil, že mezi účastníky řízení je spor o to, zda stěžovatel prokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu zákona o silničním provozu. Bylo na něm, aby 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. Osobními vazbami se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti. Jde tedy o skutečnosti, o nichž má povědomost především žadatel o udělení řidičského oprávnění. Je proto povinen tvrdit a prokazovat hlavně okolnosti svědčící o jeho osobních vazbách. Správní orgán je pak povinen zjišťovat okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (a pro posouzení daného případu). Nesplní-li žadatel své povinnosti (povinnost tvrzení a důkazní), zpravidla to bude mít za následek nevyhovění jeho žádosti.

[3] Soud také vymezil, že vzhledem k absenci tvrzení není jednoduché posoudit, zda skutková zjištění měla být subsumována pod § 2 písm. hh) bod 1. či 2. zákona o silničním provozu. Souběh těchto podmínek u jednoho žadatele považoval za výjimečnou záležitost.

[4] Za zcela zásadní krajský soud pokládal, že stěžovatel nepředložil dostatečně konkrétní tvrzení o svých osobních vazbách k místu pobytu, zejména z jakého konkrétního důvodu (kromě žádosti o udělení řidičského oprávnění) pobývá na území České republiky, nebo jak často se v místě pobytu na území České republiky zdržuje. Předložené důkazy neprokazují bez dalšího faktické užívání bytu na území České republiky. Z předložených potvrzení vyplývá, že se specifikované osoby se stěžovatelem několikrát potkaly nebo ho viděly či s ním mluvily. Pronajímatelka potvrdila, že stěžovatel plně využívá bytovou jednotku pro své účely a minimálně 3-4 x týdně v uvedeném bytě přebývá. Toto sdělení se však dostává do očividného rozporu s tím, že má současně mít pracovní úvazek v rozsahu 35 hodin týdně v Německu (a nevlastní řidičské oprávnění). Správní orgány proto neshledaly naplnění zákonných znaků *„pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce“* nebo *„pravidelně se na toto místo vrací“*. K dalším ve správním řízení předloženým důkazům soud uvedl, že k nim nebyla uplatněna žádná tvrzení, která správní orgány nejsou povinny za žadatele domýšlet. I tak se zejména správní orgán I. stupně předloženým listinám dostatečně věnoval.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel neprokázal, že na určitém místě na území České republiky pobýval 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 pobýval z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vracel, ačkoliv podnikal, vykonával jinou samostatně výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě, tedy neprokázal existenci obvyklého bydliště na území České republiky.

[6] V ostatních otázkách soud odkázal na ustálenou judikaturu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, a ze dne 29. 4. 2015, č. j. 2 As 5/2015 - 30).

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.").

[8] Nesprávné právní posouzení spatřuje v tom, že krajský soud shledal jeho tvrzení o osobních vazbách k místu pobytu a o obvyklém bydlišti a dále předložení dokladů prokazujících tato tvrzení za nedostatečně konkrétní. Soud nevzal v potaz zásadu *lex specialis derogat legi generali*, neboť se v odůvodnění rozsudku věnuje povinnosti tvrzení a důkazní
ve smyslu § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), aniž respektuje § 92 odst. 3 a odst. 4 zákona o silničním provozu.

[9] Jako důvod nepřezkoumatelnosti shledává vnitřní rozpor (tj. nesrozumitelnost) mezi argumentací krajského soudu, který se v drtivé míře v odůvodnění rozsudku věnuje a za stěžejní považuje absenci tvrzení o existenci osobních vazeb k území České republiky, avšak v závěru konstatuje, že se nepodařilo existenci obvyklého bydliště prokázat. Je při tom pomíjeno,
že důkazů k obvyklému bydlišti bylo navrženo více v podobě návrhů svědeckých výpovědí, není tedy možné uzavřít, že důkazní povinnost stěžovatel nesplnil.

[10] Vědom si svých povinností předložil za účelem prokázání faktického pobytu na území České republiky důkazy, které dle jeho názoru prokazují, že v období posledních několika měsíců se v České republice skutečně zdržuje, popř. že zde vykonává závislou práci. Na výzvu správního orgánu I. stupně dodal další důkazy, kterými prokazoval své obvyklé bydliště v České republice. Žádná další tvrzení nebyla požadována. Má za to, že jeho tvrzení byla ostatně dostatečně vymezena už v žádosti samé.

[11] Již ve správním řízení tvrdil, že má na území České republiky obvyklé bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) bod 1. i bod 2. zákona o silničním provozu, tj. vykonává práci na území Německa
i České republiky. Do České republiky se vrací za účelem výkonu zaměstnání (vazba profesní)
a má zde nájemní vztah, což je zákonem deklarovaná osobní vazba. Tvrzení o obvyklém bydlišti je pak imanentní a implicitní ve vztahu k podané žádosti, ke které se přikládá doklad (důkaz)
o obvyklém bydlišti. Výklad krajského soudu o tvrzeních ve vztahu k § 52 správního řádu je absolutně excesivní, neboť žadatel se řídil pouze zákonem o silničním provozu, a teprve v otázkách neupravených v tomto zákoně by se řídil správním řádem. V daném kontextu zákon
o silničním provozu jasně požaduje, aby žadatel doložil doklad o obvyklém bydlišti, nic nehovoří o nutnosti tvrdit důvody a frekvenci obvyklého bydliště.

[12] Stěžovatel se dále ohrazuje proti konstatování krajského soudu, že jeho žádost nebyla dostatečně konkrétní ohledně tvrzení osobní vazby. Žadatel má právní nárok na vydání řidičského průkazu, pakliže splní podmínky zákona. Pokud za zásadní označuje

soud nedostatek tvrzení o osobních vazbách, interpretuje zcela excesivně zákon o silničním provozu. Naopak ve shodě s judikaturou je za zásadní považováno předložení nepochybných důkazů o tom, že žadatel splňuje kritéria obvyklého bydliště. Správní orgány jako meritum věci shledaly neprokázání existence obvyklého bydliště, krajský soud pak nedostatek tvrzení ohledně osobních vazeb. V tom shledává stěžovatel rozpor. Krajský soud také pominul, že bylo navrženo více důkazů, než správní orgány provedly. Je tedy zcela rozporný a nelogický závěr, že stěžovatel neprokázal, že na určitém místě na území České republiky pobýval. Takový závěr je excesivní a nepřezkoumatelný (nesrozumitelný).

[13] Pokud jde o účel pobytu, ten je dán potvrzením o pobytu cizinců a tvrzeními stěžovatele, že se zdržuje na území České republiky za účelem výkonu práce. To, že opravdu v České republice pracoval či pracuje, doložil. Jeho obvyklé bydliště je pak dokazováno kromě prohlášení různých osob taktéž svědeckými výpověďmi těchto osob s tím, že neprovedením těchto důkazů dochází k porušení práva na spravedlivý proces, neboť prokázání obvyklého bydliště je plně na žadateli. Pokud tedy nebyly provedeny tyto důkazy k návrhu ve správním řízení, těžko může krajský soud uzavírat, že naplnění obvyklého bydliště nebylo dodrženo.

[14] Dále krajský soud v rozsudku polemizuje s tím, že by stěžovatel mohl stihnout pobývat alespoň 3 až 4 dny v týdnu v České republice, zatímco by vykonával práci v rozsahu 35 hodin týdně v Německu. Stěžovatel pracuje na 4 směny, a pak má 5 dní volno, poté má opět 5 dní směnu a 2 dny volno, což se stále opakuje, proto má dostatečné množství času na pobyt na území České republiky a další výkon práce zde. Pobyt v délce 185 dnů v roce je tedy naplněn (3 až 4krát týdně dává dohromady více než 185 dnů), a i kdyby nebyl, stále je naplněna ona pravidelnost pobytu.

[15] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 2 As 5/2015 – 30, stěžovatel dovodil, že je popřeno stanovisko krajského soudu, že je třeba zcela konkrétně tvrdit rozsah a frekvenci pobytu. Naopak je povinností žadatele navrhnout důkazy k obvyklému bydlišti na území České republiky. Správní orgán pak pouze zkoumá, zda jedna z alternativ dle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu pro naplnění obvyklého bydliště nenastává. Osobní vazba je pak vnímána jen v relaci na skutečný pobyt.

[16] Napadené rozhodnutí je dále protiústavní, neboť výklad dotčených ustanovení zákona o silničním provozu ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu je výrazem interpretační svévole (libovůle), jemuž chybí smysluplné odůvodnění, a výklad podaný krajským soudem vybočuje z mezí všeobecně akceptovaného chápání dotčených právních institutů, jenž tím představuje výklad extrémní, resp. excesivní.

[17] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně výkladu čl. 7 odst. 1 písm. e) a čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES ze dne 20. 12. 2006 o řidičských průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice č. 2006/126/ES“). Ve stížnosti nad výkladem obsáhle polemizuje a interpretaci daných článků pokládá za nejednoznačnou. Nadto

je stěžovatel názoru, že § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je ustanovením diskriminačním a byl do právního řádu včleněn nenáležitou implementací. Rovněž zastává názor, že § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je v rozporu s čl. 1, čl. 24 a s čl. 42 odst. 2 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina základních práv a svobod“), a Nejvyšší správní soud by tak měl postupovat podle čl. 95 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“).

[18] Z uvedených důvodů navrhl zrušit rozsudek krajského soudu a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační námitky jsou téměř totožné se žalobními a odvolacími námitkami, proto odkázal na své vyjádření k žalobě a odůvodnění svého rozhodnutí.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[21] Jde-li o vytýkanou nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o vlastnost rozhodnutí správního soudu, ke které je povinen přihlížet z úřední povinnosti. K posouzení této vady řízení musel tedy Nejvyšší správní soud přistoupit přednostně. Je tomu tak z toho důvodu, že by bylo přinejmenším předčasné, aby se nejdříve zabýval právním posouzením věci samé, byl-li by současně napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

[22] Při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu vychází Nejvyšší správní soud z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezů ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

[23] Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah*

*odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*.“

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v jeho nesrozumitelnosti, neboť krajský soud se v převážné části odůvodnění rozsudku věnoval absenci tvrzení stěžovatele o existenci osobních vazeb k území České republiky, zatímco v závěru konstatuje, že se stěžovateli nepodařilo prokázat obvyklé bydliště na území České republiky. Podle Nejvyššího správního soudu není takový závěr nesrozumitelný. Existence osobních vazeb k místu pobytu na území České republiky představuje jeden z předpokladů k prokázání obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Krajský soud se v napadeném rozsudku poměrně obsáhle věnoval existenci osobních vazeb stěžovatele k místu pobytu na území České republiky, přičemž shledal, že tyto nebyly stěžovatelem tvrzeny ani prokázány. Pakliže následně dospěl k závěru, že nebylo i s ohledem na ostatní podmínky obsažené v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu prokázáno obvyklé bydliště stěžovatele na území České republiky, nelze rozsudek krajského soudu z důvodu tohoto závěru považovat za nesrozumitelný ani vnitřně rozporný. Stěžovatel ostatně proti závěrům vysloveným krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na mnoha místech s nimi polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 – 163, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 – 30). S ohledem na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu za plně přezkoumatelný.

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, kterými stěžovatel poukazoval na to, že jeho osobní vazby byly prokázány jím navrhovanými důkazy. Z toho pak vyvozoval, že splnil podmínku obvyklého bydliště, a proto mu mělo být uděleno řidičské oprávnění a vydán řidičský průkaz České republiky.

[26] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že stěžovatel podal dne 7. 7. 2014 žádost o vydání řidičského oprávnění skupiny B. Ke své žádosti mimo jiné připojil kopii potvrzení o přechodném pobytu (na adrese H. 988, Ch.), smlouvu o nájmu bytu (byt o rozsahu jednoho pokoje s příslušenstvím v domě na výše uvedené adrese) a doklady – předpis nájemného pro rok 2014 a předávací protokol (nájemné mělo činit 6 000 Kč za kalendářní měsíc). Správní orgán I. stupně výzvou ze dne 29. 10. 2014 vyzval stěžovatele k odstranění nedostatků podané žádosti s tím, že žádost je třeba doplnit o prokázání osobních vazeb, resp. o prokázání obvyklého bydliště ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. V rámci výzvy správní

orgán I. stupně uvedl definici obvyklého bydliště podle zákona o silničním provozu. Dne 5. 11. 2014 stěžovatel doložil Dodatky č. 1 a č. 2 nájemní smlouvy prokazující její prolongaci každé dva měsíce a navrhl svědecké výpovědi M. Č., S. Á., R. L. (pronajímá stěžovateli byt na výše uvedené X) a T. L. (předseda společenství vlastníků X). Z doložených potvrzení T. L. a R. L. vyplynulo, že stěžovatel se v místě přechodného bydliště zdržuje 3 až 4 dny v týdnu. Správní orgán I. stupně výslech svědků neprovedl s odkazem, že vycházel z listin mu předložených stěžovatelem, z nichž vše nezbytné pro své posouzení zjistil. K tomu konstatoval, že provedení výslechů svědků by bylo zbytečné zatěžování řízení dalšími náklady, přičemž poukázal na skutečnost, že stěžovatel sám písemně potvrzuje svůj obvyklý pobyt ve Spolkové republice Německo. Žalovaný k neprovedení výslechů navržených svědků uvedl, že pouze jedna navržená osoba má bydliště na shodné adrese jako stěžovatel, přičemž u ostatních osob s odlišným bydlištěm není zřejmé, jak by mohly svědčit o skutečnosti obvyklého bydliště stěžovatele. K tomu podotkl, že z úřední činnosti je mu známo, že navrhovaní svědci jsou osoby shodných zájmů, které nesporně spojuje tzv. „*turistika za řidičskými průkazy*“.

[27] U vypořádání žalobní námitky týkající se neprovedení svědeckých výpovědí se však krajský soud svým odůvodněním minul s rozhodovacími důvody správního orgánu, když konstatoval, že „*žadatel o udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu je povinen tvrdit a prokazovat hlavně okolnosti svědčící o jeho osobních vazbách*“, přičemž zmiňuje povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, ze které plyne „povinnost tvrzení“ a „povinnost důkazní“. Uvádí, že „*nelze požadovat po správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění žádosti.*“ V daném případě pak uzavírá, že za zcela zásadní považuje, „*že žalobce nepředložil dostatečně konkrétní tvrzení o svých osobních vazbách k místu pobytu. Správní orgány se od žalobce nedozvěděly, z jakého konkrétního důvodu [...] pobývá na území České republiky, ani jak často se v místě pobytu na území České republiky zdržuje*.“

[28] Krajský soud tedy postavil svůj závěr primárně na neunesení břemene tvrzení, od nějž se teprve odvíjí břemeno důkazní. Jde však o zcela jiný důvod, než pro který výslechy svědků neprovedl správní orgán I. stupně a žalovaný. K odůvodnění správních orgánů, proč neprovedly výslechy svědků, se krajský soud nijak nevyjádřil.

[29] Správní soudnictví je založeno na ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), a tudíž nikoliv na všeobecném přezkumu zákonnosti postupu správních orgánů. Napadené výroky správního rozhodnutí soud přezkoumává v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), nejedná-li se o vady, ke kterým musí přihlédnout z úřední povinnosti.

[30] S ohledem na uvedené považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují pouze na kasačním principu. Přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu. Odůvodnění správního rozhodnutí

musí samo o sobě obstát v předestření důvodů, jež vedly správní orgán k rozhodnutí vyjádřenému ve výrokové části, a musí být v souladu s obsahem správních spisů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 – 44, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 – 68). Jen pokud budou mít závěry správních orgánů oporu v právní úpravě a budou řádně odůvodněny, mohou při soudním přezkumu obstát. Úkolem správních soudů není nahrazovat úvahy správních orgánů a domýšlet za ně důvody jejich rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015 – 57).

[31] Není tedy úkolem soudu, aby v případě přezkumu rozhodnutí správního orgánu dotvářel a domýšlel jeho odůvodnění. Tím by totiž zcela popřel svou roli přezkumného orgánu, jehož řízení je založeno na rovnosti účastníků (čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

[32] Za takové situace nelze zjevně připustit, aby krajský soud ve svém rozsudku, místo přezkoumání správnosti rozhodnutí správního orgánu, vytvářel zcela nové myšlenkové úvahy, kterými úvahu správního orgánu nahradí. Pokud shledal důvody rozhodnutí žalovaného
za nesprávné, pak je měl zrušit a nikoliv, navíc pro účastníky zcela překvapivě, vymýšlet nové vlastní argumenty, proč bylo nebo nebylo potřeba provést svědecké výpovědi. Přezkum krajského soudu se měl omezit toliko na to, zda správními orgány uváděné důvody pro neprovedení svědeckých výpovědí jsou obhajitelné, a tedy zda jsou v souladu se zákonem. Krajský soud mohl tyto závěry případně podpořit i vlastními úvahami, avšak skutečně toliko podpůrně, po shledání správnosti závěrů učiněných správním orgánem.

[33] Uvedené pochybení krajského soudu je třeba považovat za jinou vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jde o obdobnou vadu, jako když krajský soud překročí rozsah žalobních bodů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 – 63).

[34] S ohledem na uvedené není možné zabývat se v tuto chvíli tím, zda skutečně byly naplněny podmínky pro udělení řidičského oprávnění dle § 82 ve spojení s § 92 zákona o silničním provozu a pro vydání řidičského oprávnění dle § 109 zákona o silničním provozu.

[35] Pokud jde o stěžovatelův požadavek na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, Nejvyšší správní soud jej neshledal opodstatněným. Jak Soudní dvůr vyslovil například ve svém rozsudku ve věci 283/81 *CILFIT* (ECLI:EU:C:1982:335; body 10 – 20), předkládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když výklad ustanovení evropského práva je tak zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky. Nejvyšší správní soud nemá žádnou pochybnost o tom, jak by měly být dotčené čl. 7 odst. 1 písm. e) a čl. 12 směrnice
č. 2006/126/ES interpretovány. Skutečnost, že k závěru o existenci obvyklého bydliště je třeba prokázat faktický, materiální pobyt žadatele, tedy užší vztah k území státu, na kterém se obvyklé bydliště nachází, je bez jakýchkoliv pochybností zřejmá již ze samotného textu těchto ustanovení. Čl. 12 citované směrnice 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 např. rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-329/06 a C-343/06 *Wiedemann a Funk*, ECLI:EU:C:2008:366). Je pochopitelné, že stěžovatel nepokládá interpretaci směrnice č. 2006/126/ES, která není v jeho prospěch, za jednoznačnou. To ovšem neznamená, že by zde objektivně rozumná pochybnost o této interpretaci existovala.

[36] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uváděl, že právní úprava v zákoně o silničním provozu je ohledně obvyklého bydliště výhodnější než úprava ve směrnici č. 2006/126/ES. Poukázal na to, že podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu podmínku obvyklého bydliště lze naplnit i trvalým pobytem na území České republiky, což může vést k tomu, že řidičská oprávnění budou vydávána osobám, které nesplňují podmínku faktického materiálního pobytu, jelikož údaj o trvalém pobytu je pouze evidenčního charakteru. Má pak za to, že výklad zaujatý správními orgány a krajským soudem zakládá nerovnost mezi českými státními příslušníky a cizinci. K této otázce se kasační soud vyčerpávajícím způsobem vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015 - 21. Nejvyšší správní soud neshledal důvod odklonit se od závěrů vyjádřených v tomto rozhodnutí a přebírá je také pro nyní posuzovanou věc.

[37] V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]*měrnice 2006/126/ES prostřednictvím vymezení pojmu „obvyklé bydliště“ určuje, který členský stát je příslušný k vydání řidičského průkazu. Při přenesení úpravy požadované směrnicí do vnitrostátních právních řádů jednotlivých členských států je členský stát povinen dosáhnout výsledku, který směrnice sleduje (viz čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie). V případě směrnice 2006/126/ES to znamená, že členské státy musí ve své vnitrostátní úpravě respektovat pravidla daná směrnicí pro určení státu příslušného k vydání řidičského průkazu. Nemohou libovolně modifikovat či dokonce negovat určení provedené ve směrnici skrze její čl. 12, který vymezuje pojem „obvyklé bydliště“ na základě znaku zdržování se na území (či navracení sem) a vazby k území. Bez adekvátního přenesení pojmu „obvyklé bydliště“ z čl. 12 směrnice 2006/126/ES do vnitrostátního práva by členský stát jen stěží mohl dostát výše citovanému čl. 7 odst. 1 písm. e) této směrnice, dle něhož se řidičská oprávnění vydávají pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují. V souladu s výkladovým požadavkem stanoveným ve výše zmíněném rozsudku ve věci Theodoro Wagner Miret lze dospět k závěru, že český zákonodárce nechtěl uvedením pojmu „trvalý pobyt fyzické osoby na území České republiky“ v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu stanovit jinou regulaci, než kterou umožňuje čl. 7 odst. 1 písm. e) a čl. 12 směrnice 2006/126/ES. 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. Uvedené mj. znamená, že pokud v řízení o vydání řidičského oprávnění vyjde najevo, že osoba, která má na území České republiky trvalý pobyt ve smyslu § 10 a násl. zákona o evidenci obyvatel, z něhož lze v řízení o vydání řidičského průkazu předběžně vycházet, vůbec nesplňuje požadavky na faktický pobyt na území (či navracení se na území) a vazby k území, nebude ve vztahu k takové osobě splněn*

*obvyklý pobyt ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud proto nemůže souhlasit s tvrzením stěžovatele, že by česká právní úprava v zákoně o silničním provozu u fyzických osob s trvalým pobytem na území České republiky vycházela toliko z registračního principu. I u těchto osob je zjištění učiněné správním orgánem o absenci patřičných vazeb k území na překážku vydání řidičského průkazu".*

[38] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy. Soud s ohledem na výše uvedené nesouhlasí s tím, že by byl dán rozpor § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu s čl. 1, čl. 24 a čl. 42 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Takový rozpor ostatně neshledala ani výše uvedená judikatura, která se danou problematikou opakovaně zabývala.

## IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost byla důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán. Musí tedy přezkoumat správnost důvodů uvedených správními orgány o neprovedení svědeckých výpovědí.

[40] S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného rozsudku o zamítnutí žaloby, ale spolu s ním i výrok II. o náhradě nákladů řízení, neboť je na výroku
I. závislý. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 1. února 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu