



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšera v právní věci žalobce: **P. R. S.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2013, čj. 4155/DS/13-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 8. 2014, čj. 30 A 3/2014 - 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce podal dne 3. 6. 2013 žádost u Magistrátu města Karlovy Vary, odboru dopravy, o vydání řidičského průkazu a udělení řidičského oprávnění skupiny „B“. Jako doklady prokazující obvyklé bydliště doložil potvrzení o přechodném pobytu, výpis z živnostenského rejstříku, smlouvu o podnájmu a doklad o zajištění ubytování.

[2] Správní orgán prvního stupně vyzval žalobce k doložení osobních vazeb na místo pobytu na území České republiky podle § 92 odst. 4 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). Výzva byla součástí usnesení o přerušení řízení. Od dopravního inspektorátu v obci Flensburg (Spolková republika Německo) správní orgán prvního stupně dále zjistil, že žalobce je hlášen na adrese Gutenbergstrasse 7, Dietenhofen. Ministerstvo vnitra správnímu orgánu prvního stupně sdělilo, že na adrese žalobce v České republice provedlo pobytovou kontrolu, při níž na místě nebyl nikdo zastížen. Část nemovitosti by měla být pronajata německé společnosti, která by v ní měla provozovat ubytovnu. Žalobce na výzvu k doložení osobních vazeb na místo pobytu na území České republiky zaslal

pouze vyjádření, v němž sdělil, že výzvu považuje za bezpředmětnou, případně neurčitou, a měl za to, že předložil doklady k prokázání svého obvyklého bydliště.

[3] Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 1. 10. 2013, čj. 9766/OD/13-1/Mar., zastavil řízení o žádosti žalobce o vydání řidičského průkazu a udělení řidičského oprávnění skupiny „B“ dle § 66 odst. 1 písm. c) spr. ř. pro neodstranění podstatných vad žádosti v určené lhůtě. Uvedl, že se žalobce na území České republiky nezdržuje 185 dní v kalendářním roce; tato lhůta by byla splněna v prosinci 2013. Žalobce sice doložil se žádostí výpis z živnostenského rejstříku, místem podnikání by mělo být přechodné bydliště žalobce v České republice. Tomu však neodpovídají zjištění pobytové kontroly Ministerstva vnitra. Proto správní orgán prvního stupně nepovažoval pracovní vazby za doložené. Především však měl za to, že žadatel nedoložil žádné osobní vazby, a tím nesplnil podmínku obvyklého bydliště. Mimoto se ze zjištěných skutečností domníval, že k udělení řidičského oprávnění by byl příslušný německý úřad dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (dále jen „směrnice o řidičských průkazech“).

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 11. 2013 zamítl odvolání žalobce.

II.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Uvedl, že žalobce by mohl být úspěšný jedině tehdy, pokud by prokázal, že nebyl dán důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) spr. ř. Žádnou takovou námitku však žalobce neuvedl. Dále krajský soud podotkl, že i kdyby výše uvedené pomínul, nebylo by možné žádnou ze žalobních námitek považovat za důvodnou. Měl za to, že žalobce měl povinnost tvrdit a prokazovat, že jsou splněny podmínky pro vyhovění jeho žádosti. Přitom objektivně nelze prokázat, že žadatel na území České republiky obvyklé bydliště nemá. Správním orgánům proto dle krajského soudu nelze vytýkat, že k vyvrácení tvrzení žalobce nevedly dokazování.

[6] Krajský soud také vyvracel tvrzení žalobce, že k prokázání obvyklého bydliště na území České republiky postačuje předložení některé z listin příkladmo zmíněných v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 47/2013 - 68 a na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2012, čj. 57 A 5/2011 - 55. Upozornil, že uvedené ustanovení nestanoví, že na základě tam zmíněných listin je správní orgán povinen řidičské oprávnění udělit a řidičský průkaz vydat. Namísto toho zákon stanoví, že řidičské oprávnění bude uděleno osobě, která má obvyklé bydliště na území České republiky. Potvrzení o přechodném pobytu, které žalobce předložil, sice je veřejnou listinou, avšak držitel jím nepotvrzuje, že se na určité adrese zdržuje v rozsahu definovaném v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Krajský soud tedy byl přesvědčen, že žalobce svou obranu založil na nesprávném právním názoru, a proto ani netvrdil konkrétní skutečnosti, na jejichž základě by bylo možné dospět k závěru, že má na území České republiky obvyklé bydliště. Výzvu k prokázání osobních vazeb na místo pobytu na území České republiky považoval za zákonnou. Neshledal ani nepřezkoumatelnost žádného z výše uvedených rozhodnutí správních orgánů.

III.

[7] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu v celém rozsahu kasační stížností opírající se o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] Vadu řízení před správním orgánem stěžovatel spatřoval v tom, že správní orgán zastavil řízení, aniž pro takový postup byly splněny podmínky § 66 odst. 1 písm. c) spr. ř. V této souvislosti stěžovatel nerozuměl tomu, proč krajský soud podotkl, že stěžovatel v žalobě neuvedl žádnou námitku týkající se nedůvodnosti zastavení správního řízení, a posléze vypořádával

ostatní žalobní body. Stěžovatel měl za to, že žaloba nemusela obsahovat výslovnou námitku týkající se zastavení řízení, neboť její důvody směřovaly proti rozhodnutí odvolacího orgánu. Přitom jasně vyjadřovala, že stěžovatel splnil požadavky zákona o silničním provozu. Pokud se důvody pro zastavení řízení nezabýval žalovaný, zakládá to vadu řízení, pro niž měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit. Stěžovatel dále uvedl, že pro zastavení řízení nebyl prostor, neboť podal žádost a doložil listiny dle § 92 zákona o silničním provozu. Výzva správního orgánu prvního stupně k doložení dokladů stěžovateli nenabídla žádná kritéria, kterými by se měl při prokazování obvyklého bydliště řídit. Nesdělila, jak má stěžovatel dále reagovat a co má ještě doplnit, pouze citovala zákon. Stěžovatel byl přesvědčen, že na nesmyslnou výzvu nemusel reagovat, přesto správnímu orgánu zaslal vyjádření. Žádost neměla vadu, která by bránila jejímu projednání, neboť stěžovatel obvyklé bydliště od počátku prokázal doklady dle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu.

[9] Nezákonnost stěžovatel spatřoval v nesprávném posouzení otázky prokazování obvyklého bydliště a povinnosti tvrzení stěžovatele týkající se časového rozmezí a účelu jeho pobytu. Krajskému soudu vytýkal nesprávnou interpretaci § 82 a 92 zákona o silničním provozu. Domníval se, že jej správní orgán prvního stupně měl řádně vyzvat ke splnění důkazní povinnosti. Upozorňoval, že správní řízení je ovládáno zásadou vyhledávací (vyšetřovací) a podklady pro rozhodnutí opatřuje zásadně správní orgán (§ 50 odst. 2 spr. ř.). Podle § 6 odst. 2 věty druhé spr. ř. může správní orgán vyžadovat po účastníkovi řízení předložení podkladů pro rozhodnutí jen tehdy, pokud takovou povinnost ukládá účastníkovi řízení právní předpis.

[10] Stěžovatel tvrdil, že souhlasí s názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 47/2013 - 68 a svůj přechodný pobyt považuje za faktický. Zákon podle jeho názoru však vyžaduje doložení potvrzení o přechodném pobytu a nikoliv potvrzení o faktickém přechodném pobytu. Vyjádřil pochybnost, zda je vůbec prokázání obvyklého bydliště podle měřítek krajského soudu možné. Trval na tom, že obvyklé bydliště na území České republiky prokázal. Krajský soud podle jeho názoru dospěl k nelogickému závěru, že „*doklady prokazující obvyklé bydliště neprokazují obvyklé bydliště*“. Zákon o silničním provozu v § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) totiž uvádí doklady prokazující obvyklé bydliště, avšak tyto doklady podle žalovaného a krajského soudu obvyklé bydliště neprokazují. To vede i k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Stěžovatel poukázal na ústavní limity státní moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 4 Listiny). Měl za to, že zákonodárce mohl prokazování obvyklého bydliště vymezit jinak, pokud by chtěl.

[11] Stěžovatel také upozorňoval, že správnímu orgánu prvního stupně stačilo pro zpochybnění bydliště stěžovatele to, že v něm stěžovatel pouze jednou nebyl zastížen. Byl překvapen tím, že jasná ustanovení zákona jsou správními orgány i krajským soudem vykládána proti jejich znění. V zákoně o silničním provozu nenalezl povinnost konkrétním způsobem popsat časový rozsah a důvody pobytu. Uvedl, že pokud je zákon napsán nevhodně, je možné jej změnit v legislativním procesu, není však možné jej obcházet či porušovat.

[12] Závěrem navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby podal předběžnou otázku Soudnímu dvoru, a tím se seznámil s výkladem a prokazováním pojmů „*obvyklé bydliště*“, „*osobní vazby*“ a „*profesní vazby*“ podle čl. 12 směrnice o řídicích průkazech. Otázka by měla směřovat na to, zda přesná kritéria prokázání obvyklého bydliště mohou či mají být v právním předpise členského státu definována tak, aby žadatelé neměli pochybnosti o tom, jak takový důkaz podat, a zda směrnici odpovídá přístup správního orgánu, který potvrzení o pobytu, nájemní smlouvu nebo potvrzení o živnostenském podnikání neuznává „*s obledem na těmito podklady doloženou možnost pobytu, nikoliv reálnou a nepochybnitelnou skutečnost, že obvyklé bydliště žadatel na území příslušného členského státu má*“. Stěžovatel tvrdil, že výše uvedené pojmy by měly být na území všech členských států Evropské unie vykládány jednotně a Nejvyšší správní soud je povinen předběžnou otázku

položít dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a judikatury Ústavního soudu. Rovněž poukázal na judikaturu Soudního dvora, která však podle něj výše uvedené pojmy nevyložila. Citoval také požadavky pro zdárnou formulaci předběžné otázky.

IV.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitky kasační stížnosti jsou obsahově totožné s námitkami žaloby i odvolání. Proto odkázal na rozhodnutí o odvolání a vyjádření k žalobě.

V.

[14] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

a) K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitkám stěžovatele. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek v celém rozsahu nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další kasační námitky stěžovatele. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v tom, že krajský soud nepovažoval za doklady prokazující obvyklé bydliště ty, které tak vymezuje zákon o silničním provozu. Rozsudek krajského soudu tak podle stěžovatele byl vnitřně rozporný a nelogický.

[17] Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu neshledal. Úvahy krajského soudu byly dostatečné. Krajský soud vyložil, proč považoval napadené rozhodnutí žalovaného za zákonné, vypořádal se se všemi žalobními námitkami a jeho závěry jsou také podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací. Otázka, zda k prokázání obvyklého bydliště dostačuje pouze předložení dokladů podle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, je otázkou právní, jejíž posouzení se krajský soud podrobně věnoval i s odkazy na související judikaturu správních soudů. Pokud by ostatně rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný, nemohl by se stěžovatel v obsáhlé kasační stížnosti vymezovat vůči jeho jednotlivým odstavcům. Stěžovatel především nesouhlasí s věcným posouzením krajského soudu. Tím se Nejvyšší správní soud zabývá níže při hodnocení zákonnosti rozsudku. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je nedůvodná.

b) K tvrzeným vadám řízení

[18] Stěžovatel dále spatřoval vadu řízení před správním orgánem v zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) spr. ř. Takové vymezení vady řízení neodpovídá § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nesouhlasí-li stěžovatel se zastavením řízení správním orgánem, namítá nezákonnost tohoto rozhodnutí. Rovněž namítané nedostatky výzvy, jejíž neuposlechnutí vedlo k zastavení řízení správním orgánem, nejsou nedostatkem skutkové podstaty, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nebo námitkou porušení zákona při zjišťování skutkové podstaty takovým způsobem, že by to mohlo ovlivnit zákonnost, jak § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. vyžaduje. I těmito námitkami stěžovatele se tak Nejvyšší správní soud zabývá níže při hodnocení zákonnosti rozsudku krajského soudu.

c) K tvrzené nezákonnosti rozsudku

[19] Stěžovatel v žalobě ani kasační stížnosti nevyvracel, že výzvě správního orgánu k doložení dalších dokladů nevyhověl, přestože byl upozorněn na následek nevyhovění výzvě spočívající v zastavení řízení. Argumentaci v žalobě i kasační stížnosti založil na odlišném právním názoru na povinnost dokládat obvyklé bydliště a osobní vazby na obvyklé bydliště. Rozdíl mezi věcnými námitkami proti postupu správních orgánů a odlišným právním názorem stěžovatele krajský soud správně rozlišil. Podstatou kasační stížnosti jsou tedy rovněž pouze otázky, zda doklady předložené stěžovatelem byly způsobilé prokázat jeho obvyklé bydliště a osobní vazby stěžovatele na toto bydliště a zda správní orgán prvního stupně mohl zastavit řízení pro nedoložení dokladů prokazujících pobývání v místě obvyklého bydliště z důvodu osobních vazeb.

[20] Uvedenými otázkami se přitom Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval např. v rozsudcích čj. 4 As 204/2014 - 29, čj. 6 As 273/2014 - 27, čj. 7 As 287/2014 - 36, čj. 7 As 256/2014 - 27, čj. 6 As 7/2015 - 26, čj. 5 As 186/2014 - 22 a čj. 1 As 71/2015 - 33. Přitom například ve věcech čj. 7 As 287/2014 - 36, čj. 5 As 3/2015 - 34, čj. 6 As 7/2015 - 26 a čj. 1 As 71/2015 - 33 se jednalo o cizince, kteří měli totožnou adresu obvyklého bydliště v České republice jako stěžovatel v právě projednávané věci a byli zastoupeni týměž zástupcem. Nejvyšší správní soud neshledal důvod k tomu, aby se od závěrů vyslovených ve výše uvedených rozhodnutích odchýlil, v dalších úvahách z nich tedy vycházel a v podrobnostech na ně odkazuje.

[21] Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu platí, že pro účely uvedeného 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.*

[22] Podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu platí, že řidičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která má *na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje.*

[23] Podle § 92 odst. 4 písm. d) a obdobně i § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu platí, že *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.*

[24] Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice o řidičských průkazech platí, že 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.*

[25] Podle čl. 12 směrnice o řidičských průkazech platí, že 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 jejich 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.

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

[27] Stěžovatel v průběhu celého řízení zaměňoval doložení obvyklého bydliště ve smyslu jeho pouhého formálního pobytu (jeho adresy) na území České republiky a doložení materiálního pobytu dle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Přitom právě k tomu byl správním orgánem vyzván. Výzva odkazovala na § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, neuváděla, že stěžovatel má doložit obvyklé bydliště, naopak výslovně vyžadovala „*doložení osobních vazeb na místo pobytu na území ČR*“ a vypočítávala, co se osobní vazbou rozumí. I z toho, že stěžovatel svůj formální pobyt na území České republiky doložil, mu muselo být zřejmé, že správní orgán vyžadoval prokázání materiálního pobytu, tedy zmiňovanou užší vazbu k místu pobytu.

[28] Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že zákon o silničním provozu podklady v § 92 odst. 4 písm. d) a rovněž v § 109 odst. 8 písm. g) označuje za „*doklady prokazující obvyklé bydliště žadatele*“. Nejvyšší správní soud již ve výše zmiňované judikatuře (odst. [20]) vysvětlil, že toto označení nelze vnímat izolovaně jako projev legální důkazní teorie, která by zcela nelogicky a nesystematicky činila v tomto konkrétním případě výjimku ze zásady volného hodnocení důkazů. Jedná se toliko o legislativní zkratku pro určitý okruh podkladů. Jejím cílem není zavázat správní orgán ke konkrétnímu hodnocení důkazů. V takovém případě by totiž definice obvyklého bydliště v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu postrádala smysl. Jednotlivé faktory obsažené v této definici by byly bezvýznamné, neboť rozhodující by nebyl faktický pobyt žadatele, nýbrž toliko skutečnost, zda se žadatel nechal zapsat do živnostenského rejstříku či požádal o povolení k přechodnému pobytu. Systematický výklad tedy vylučuje stěžovatelovu ryze textualistickou interpretaci slov „*doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele*“. Kromě toho stěžovatelovu interpretaci vylučuje i výklad teleologický, včetně výkladu eurokonformního, jak bude rozvedeno dále. Skutečně tak platí, že pouhý „*doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele*“ ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu nemusí dostačovat k prokázání obvyklého bydliště žadatele. Tato ustanovení je nutné vykládat ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Na spojení obou ustanovení přitom odkazoval i správní orgán prvního stupně ve své výzvě. Za rozporný může být tento závěr označen pouze při opomíjení základních principů pro interpretaci právních norem. Stěžovatel při lpění na doslovném výkladu účelově opomíjí ostatní ustanovení zákona o silničním provozu, smysl těchto ustanovení, úmysl zákonodárce a jasně formulovanou unijní úpravu, kterou zákon implementuje.

[29] Z vnitrostátní i unijní úpravy plyne, že je nutné, aby žadatel prokázal svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na něm, a to nikoli pouze předložením dokumentu, který mu formálně pobyt na území členského státu umožňuje. Stěžovatel se sice dovolává jednotlivých částí textu zákona o silničním provozu, avšak přehlíží, že institut obvyklého bydliště definovaný pro účely zákona o silničním provozu v § 2 písm. hh) požaduje, aby zde osoba pobývala po určitou dobu, čímž zákonodárce vyjádřil materiální kritérium, tedy požadavek skutečného a nikoli pouze úředně evidovaného pobytu žadatele

na území České republiky, a to z důvodů jeho osobních vazeb k členskému státu. Předložení potvrzení o přechodném pobytu a výpisu z živnostenského rejstříku proto samo o sobě ještě nedokládá, že zde žadatel skutečně po zákonem požadovanou dobu pobýval. Není totiž důležité, kolik důkazních prostředků žadatel předloží, ale důležitý je obsah vztahů jimi založených. Ten podle Nejvyššího správního soudu v předmětné věci nenaplnuje podstatu obvyklého bydliště stěžovatele na území České republiky.

[30] Pokud by Nejvyšší správní soud uznal, že žadateli stačí pro prokázání obvyklého bydliště například pouhé předložení potvrzení o přechodném pobytu anebo 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 řídičskými průkazy (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 4. 2012 ve věci *Hofmann*, C-419/10, či důvodová zpráva k zákonu č. 297/2011 Sb., digitální repozitář PSP ČR, VI. volební období, tisk č. 300/0, dostupné na www.psp.cz). 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.

[31] Zákon o silničním provozu není koncipován tak, že každému žadateli, který předloží jeden ze zákonem uvedených dokladů, bude bez dalšího vydáno řídičské oprávnění, nýbrž že v případě pochybností musí žadatel prokázat materiální obvyklé bydliště na území České republiky. Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu je nutno interpretovat jako demonstrativní výčet důkazních prostředků, jimiž žadatel může obvyklé bydliště doložit. Posouzení, zda žadatel své obvyklé bydliště prokázal, je však věcí správního orgánu, který musí své úvahy náležitě vyjádřit ve svém rozhodnutí, což se v posuzované věci stalo. Krajský soud v napadeném rozsudku vysvětloval totéž, tedy že dokumenty uvedené v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu mohou být jednou z možných skupin podkladů pro prokázání obvyklého bydliště, nemusí však pro zjištění materiálního pobytu ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu dostačovat. Nevyslovil, že těmito dokumenty se obvyklé bydliště „*neprokazuje*“.

[32] Nejvyšší správní soud se přitom ztotožňuje se závěry správních orgánů a krajského soudu, že stěžovatel neprokázal své obvyklé bydliště na území České republiky. Potvrzení o přechodném pobytu a výpis z živnostenského rejstříku jsou bezpochyby důkazním prostředkem svědčícím ve prospěch obvyklého bydliště stěžovatele na území České republiky, nikoliv však důkazním prostředkem jediným. Přechodný pobyt stěžovatel doložil dle potvrzení pouze od května 2013. Ve správním řízení byly zjištěny také skutečnosti značně zpochybňující věrohodnost tvrzení stěžovatele o jeho obvyklém bydlišti. Zejména jde o zjištění učiněná pobytovou kontrolou, která stěžovatele na místě hlášeného pobytu a podnikání nezastihla a zjistila, že na uvedené adrese má být německou společností provozována ubytovna, v přízemí pak byla umístěna provozovna pekárny. Na poštovní schránce byl dvoustránkový seznam osob, o provozovně stěžovatele však nic uvedeno nebylo. Stěžovatel měl možnost se s podklady opatřenými během správního řízení seznámit, přičemž v takovém případě mu i ve spojení s výzvou k odstranění nedostatků žádosti muselo být zřejmé, že o splnění podmínky obvyklého bydliště existují závažné pochybnosti. Přesto se nesnažil jakkoli podpořit svá tvrzení jinými důkazy a toliko setrval na svém výkladu rozhodných ustanovení zákona o silničním provozu.

[33] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řízení není ovládáno shodnými zásadami, jakými je ovládáno řízení civilní. Na druhou stranu i ve správním řízení mají účastníci povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 spr. ř.). Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti, kdy „*mnobdy 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, neboť § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu výslovně ukládá žadateli povinnost přiložit k žádosti o udělení řídičského oprávnění řadu dokumentů včetně dokladů prokazujících obvyklé bydliště. Je tedy povinností stěžovatele nejen své obvyklé bydliště tvrdit, ale také jej náležitými podklady doložit. Této povinnosti ovšem stěžovatel nedostal, a to i přesto, že jej správní orgán prvního stupně vyzval k doložení „*osobních vazeb na místo pobytu na území České republiky*“. Stěžovatel příležitosti doplnit svou žádost nevyužil a setrval na tvrzení, že jím předložené podklady prokazují jeho obvyklé bydliště na území České republiky. K osobním vazbám na toto bydliště se přitom nijak nevyjádřil.

[34] Také závěr krajského soudu, že stěžovatel je povinen popsat konkrétním způsobem časový rozsah stejně tak jako důvody svého pobytu na území České republiky, vychází ze zákona o silničním provozu. Stěžovatel má v řízení o udělení řídičského oprávnění povinnost tvrdit, že splňuje podmínku obvyklého bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Proto měl uvést (tvrdit) rozsah (185 dní, popř. vracení se na místo) a důvody svého pobytu (osobní a profesní vazby). Pokud tak neučinil, nebylo možné dospět k závěru, že má na území České republiky obvyklé bydliště.

[35] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že nevěděl, jakými důkazními prostředky by mohl své obvyklé bydliště prokázat. Podle § 51 odst. 1 spr. ř. platí, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Stěžovatel mohl navrhnout výslech svědků k prokázání toho, že se na jím uváděné adrese skutečně zdržuje (zákonem požadovanou dobu), že má na území České republiky osobní vazby a vykonává zde podnikatelskou činnost. Skutečný výkon podnikatelské činnosti mohl stěžovatel prokazovat různými listinami – smlouvami, fakturami nebo dalšími účetními doklady. Mohl navrhnout ohledání místa svého pobytu. Nebylo tedy nutné stěžovatele vyzývat k navržení konkrétních důkazních prostředků, neboť těmi mohlo být cokoli, co mohlo přispět ke zjištění stavu věci.

[36] K návrhu na položení totožně formulované předběžné otázky Soudnímu dvoru se již Nejvyšší správní soud opakovaně vyjádřil ve věcech, v nichž byli stěžovatelé zastoupeni shodným zástupcem jako stěžovatel v právě předložené věci (srov. odst.[20]) a návrh neshledal opodstatněným. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 6. 10. 1982 ve věci *CILFIT*, 283/81, již vyložil, že pouhá skutečnost, že určitý soud je soudem posledního stupně, neznamená, že je povinen automaticky předkládat Soudnímu dvoru všechny případy, kde se vyskytuje evropské právo. Stejně tak ani pouze to, že jeden z účastníků soudního řízení namítá spornost výkladu evropského práva, nutně neznamená, že soud členského státu musí položit předběžnou otázku.

[37] Závěry uvedeného rozsudku jsou pro určení povinnosti soudu posledního stupně předložit předběžnou otázku klíčové a lze je shrnout tak, že tato povinnost je dána vždy, ledaže:

- a. otázka komunitárního práva není relevantní pro řešení daného případu, nebo
- b. existuje judikatura Soudního dvora k dané otázce, která již byla vyložena, tzv. *acte éclairé*, nebo
- c. výklad a správná aplikace komunitárního práva jsou natolik zjevné, že nedávají prostor pro žádné důvodné pochybnosti, tzv. *acte clair*.

[38] Definice obvyklého bydliště obsažená v čl.12 směrnice o řídičských průkazech je totožná s předchozí úpravou čl.9 směrnice Rady 91/439/EHS ze dne 29. července 1991 o řídičských průkazech (dále jen „směrnice Rady 91/439/EHS“; viz stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 4. 9. 2014 ve věci *Aykul*, C-260/13). Proto lze pro účely výkladu čl. 12 směrnice o řídičských průkazech využít i judikaturu vztahující se k čl. 9 směrnice Rady 91/439/EHS.

[39] Soudní dvůr tak již zdůraznil významnou roli státu obvyklého bydliště při kontrole podmínek vydání řidičského průkazu. Upozornil, že tato podmínka přispívá k boji proti turistice za řidičskými průkazy. Členský stát má povinnost zajistit, aby řidičské průkazy byly vydávány v souladu s podmínkami požadovanými směrnicí. (Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 5. 2011 ve věci *Grasser*, C-184/10.)

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

[41] Přitom ani není pravdivým tvrzení stěžovatele, že se Soudní dvůr dosud nezabýval výkladem samotného pojmu „*obvyklé bydliště*“. Odkázat lze kupř. na rozsudky ze dne 23. 4. 1991 ve věci *Ryborg*, C-297/89; ze dne 12. 7. 2001 ve věci *Louloudakis*, C-262/99; ze dne 7. 6. 2007 ve věci *Komise proti Řecku*, C-156/04, nebo ze dne 26. 4. 2007 ve věci *Alevizos*, C-392/05.

[42] Nejsou tedy naplněny podmínky pro položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru. Námitky stěžovatele Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

VI.

[43] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným či nezákonným ani neshledal vadu řízení, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 31. srpna 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu