



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **M. G. B.**, 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, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 8. 2014, č. j. 30 A 74/2013 – 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 16. 8. 2013, č. j. 2834/DS/13-3 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný k odvolání žalobce změnil rozhodnutí Městského úřadu Sokolov ze dne 12. 6. 2013, č. j. OD-4085-3/29213/2013/SM, o zamítnutí žádosti žalobce o udělení řidičského oprávnění s vydáním řidičského průkazu České republiky z důvodu neprokázání podmínky obvyklého bydliště žalobce na území České republiky. Změna rozhodnutí orgánu prvního stupně spočívala v opravě data narození žalobce na X a dále v tom, že na první stranu rozhodnutí, do čtvrtého odstavce vložil žalovaný slovní spojení „obvyklého bydliště“ za slova „kdy žadatel neprokázal splnění podmínky“. Ve zbytku zůstalo odvoláním napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezměněno a v nedotčené části bylo potvrzeno a odvolání zamítnuto. Žalovaný při posouzení předmětné věci vyšel z rozsudku Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 5/2011 a zdůraznil, že zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), příkladně uvádí doklady, kterými je možné prokázat obvyklé bydliště. Pouhé předložení potvrzení o povolení k přechodnému pobytu žalobcem na území bez důkazu o osobních vazbách však nelze považovat za prokázání splnění podmínky obvyklého bydliště a

obvyklého zdržování se na území České republiky ve smyslu zákona o silničním provozu. Žalobce podle žalovaného nepředložil jediný relevantní důkaz o svých osobních vazbách k území, jimiž se rozumí z materiálního hlediska především skutečná domácnost fyzické osoby. Žalovaný nezpochybnil, že žalobci byl udělen přechodný pobyt, avšak v případě vydání řidičského průkazu České republiky je nutné trvat na splnění všech příslušných zákonných podmínek, mezi které patří i to, že žadatel má na území České republiky obvyklé bydliště. Obvyklým bydlištěm osoby bez trvalého pobytu na území České republiky nemůže být fiktivní přihlášení se k pobytu spočívající v pouhé registraci do úřední evidence. Rozlišit je nutno v tomto směru předložení dokladů podle § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu od prokázání splnění podmínek dle § 82 odst. 1 písm. d) téhož předpisu. Žalobci se přitom nepodařilo vyvrátit důvodnou pochybnost hraničící s jistotou, že na území České republiky nemá obvyklé bydliště, které se naopak nachází na území Spolkové republiky Německo. Citace judikatury Soudního dvora žalobcem není případná, neboť na věc nedopadá. Žalovaný zdůraznil, že potvrzení o povolení k přechodnému pobytu samo o sobě neprokazuje, že cizinec od data vydání potvrzení skutečně pobývá na území České republiky nepřetržitě a obvykle, neboť pouze stvrzuje, že má povolený přechodný pobyt. Smyslem vymezení obvyklého bydliště jako podmínky pro získání řidičského průkazu je však vytvoření právního rámce proti obcházení represivních opatření členských států v oblasti odnímání řidičských oprávnění či řidičských průkazů. S ohledem na neprokázání splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky vyslovil žalovaný přesvědčení, že žádost žalobce byla důvodně zamítnuta, neboť k prokázání osobních vazeb byl žalobce vyzván, avšak této výzvě nevyhověl. Odkaz žalobce na to, že jiné osobě Magistrát města Karlovy Vary vydal řidičský průkaz díky doložení ohlášení živnosti na území České republiky, považoval žalovaný za podnět k přezkumu tohoto rozhodnutí, ke změně výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně však přistoupil jen z důvodu nutnosti opravy chyby v datu narození žalobce v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, když jiné důvody pro zrušení či změnu napadeného rozhodnutí neshledal.

[2] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou ze dne 11. 10. 2013, v níž tvrdil, že správní řízení bylo stíženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné a nezákonné rozhodnutí ve věci, že žalovaný dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním a nesprávným právním posouzením. Žalobce byl přesvědčen, že napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí orgánu prvního stupně jsou nepřezkoumatelná, protože při podání žádosti o řidičský průkaz k prokázání obvyklého bydliště předložil potvrzení o přechodném pobytu, nájemní smlouvu a čestné prohlášení ve smyslu § 92 odst. 4 písm. e) zákona o silničním provozu. Správní orgán jej však vyzval k doplnění žádosti o prokázání místa obvyklého bydliště na území České republiky z důvodů doložení osobních vazeb ve smyslu § 2 písm. hh) citovaného zákona, avšak neuvedl, jaké pochybnosti mu z žalobcem předložených dokumentů v tomto směru vznikly. Žalobce nepopírá, že účastníka řízení tíží důkazní povinnost, avšak správní orgány jej k jejímu splnění řádně nevyzvaly, protože výzva nebyla dostatečně určitá. Z důvodu neurčitosti výzvy, tj. nevymezení, zda správní orgán měl pochybnosti skutkové nebo právní povahy, nelze žalobci vytýkat, že své důkazní povinnosti nedostál. Tuto skutečnost přitom žalobce namítal i v odvolání, avšak žalovaný tuto námitku nepovažoval za důvodnou. Žalobce zaujal stanovisko, že se správní orgány jeho argumentací dostatečně nezabývaly, čímž zasáhly do jeho práv. Správní orgány tedy nedostály povinností kladeným v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, neboť neuvedly, jakými úvahami se při hodnocení a výkladu právních předpisů řídily, a nesdělily, jak se vypořádaly s jeho návrhy a námitkami. Odůvodnění správních rozhodnutí žalobce považuje za nedostačující, neboť pouze popisují průběh správního řízení. Své pochybnosti správní orgány podle žalobce založily na tom, že totožné nájemní smlouvy k místu uváděného pobytu předložili i další dva žadatelé o řidičské oprávnění ze SRN, avšak ti nebyli informováni o tom, že nemovitost byla pronajata vícekrát. Žalobce však opakovaně v průběhu správního řízení zdůrazňoval, že pronajatá nemovitost je prostorný rodinný dům, kdy části tohoto domu jsou pronajaté i dalším fyzickým osobám. Své závěry dále správní orgán opírá o to, že žalobce má své bydliště ve Spolkové republice Německo, avšak žalobci nebylo známo, na základě jakého důkazu žalovaný k tomuto

pokračování

závěru dospěl. V neposlední řadě se dovolával toho, že podle ustanovení § 87n zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), potvrzení o přechodném pobytu na území je veřejnou listinou prokazující adresu pobytu na území České republiky. Na základě potvrzení o přechodném pobytu tedy žalobce prokázal, že tu skutečně pobývá, nadto na jeho základě může v budoucnosti získat trvalý pobyt, který zcela postačuje k získání řidičského oprávnění. Veřejným charakterem této listiny se přitom správní orgány nezabývaly. Skutečnost, že potvrzení o přechodném pobytu je důkazní prostředek, který prokazuje obvyklé bydliště žadatele o získání řidičského oprávnění v České republice, nadto vyplývá z ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu ve spojení s § 53 odst. 3 správního řádu, správní orgány přitom žalobci neprokázaly opak. Odkaz žalovaného na rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 5/2011 není případný, neboť v tam projednávané věci správní orgány provedly rozsáhlé dokazování, během něhož zjistily, že udávaná nemovitost nemůže žadateli umožnit přechodný pobyt, protože vzhledem k jejímu technickému stavu nebyla způsobilá k užívání. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 2. 12. 2013, v němž uvedl, že žalobci byla dána možnost prokázat obvyklé zdržování se na území České republiky v podobě osobních vazeb k tomuto území. Místo toho žalobce vede spor se správními orgány o výklad příslušných předpisů a účelově je napadá. Žalobce ovšem neprokázal obvyklé bydliště na území České republiky, neboť pouhé formální potvrzení o povolení k přechodnému pobytu na území není toho dostatečným důkazem. K tvrzení žalobce o tom, že mu není známo, na základě čeho správní orgány dovodily jeho bydliště na území Spolkové republiky Německo, žalovaný vysvětlil, že tyto údaje získal z cestovního pasu, který žalobce ke své žádosti předložil. Žalovaný vycházel ze skutečnosti známé z jeho úřední činnosti o takzvané turistice za řidičskými průkazy, jejímž důsledkem je obcházení represivních opatření členských států Evropské unie v oblasti odnímání řidičských oprávnění či řidičských průkazů. Okolnosti podané žádosti žalovaný vyhodnotil za jeden z bezpočtu případů podávaných žádostí v rámci této turistky za řidičskými průkazy, protože zjistil skutečnosti znemožňující vyhovět žádosti žalobce. Oponenturu žalobce proto považoval za účelovou a tendenční, neboť řidičský průkaz může být i podle směrnice Rady č. 91/439/EHS vydán pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu, který řidičský průkaz vydal. Žalovaný proto navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 29. 8. 2014, č. j. 30 A 74/2013 – 43, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění popsal průběh správního řízení a obsah dokumentů, jichž se žalobce dovolával. Ačkoli výzvy správního orgánu prvního stupně ze dne 16. 4. 2013 a 17. 5. 2013, podle nichž měl žalobce zaslat podklady dokazující jeho osobní vazby k místu pobytu v České republice, mohly být pregnantněji sepsány, nejedná se o postup, který by mohl mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Z výzev je zřejmé, jaké skutečnosti má žalobce doložit a jaké má k jejich prokázání předložit důkazní prostředky. Ze správního spisu je tedy zřejmé, že žalobcovo nevyhovění výzvam je důsledkem jeho pevného přesvědčení, že jím předložené doklady plně postačují. Z odůvodnění správních rozhodnutí, jež je nutné v souladu s konstantní judikaturou správních soudů vnímat jako celek, je zřejmé, z jakého důvodu byla žádost žalobce zamítnuta. Soud se proto neztotožnil s názorem žalobce, že správní orgány pouze „komentovaly“ (popsaly) průběh správního řízení, tedy že postupovaly v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu. K žalobcem předložené nájemní smlouvě soud vysvětlil, že i kdyby nevzbuzovala pochybnosti a byla perfektní, nedokládá sama o sobě, že nájemce předmětnou nemovitost skutečně užívá a jak dlouho ji užívá. Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu nemůže být podle soudu vykládáno izolovaně tak, že k prokázání obvyklého bydliště stačí předložení potvrzení o přechodném pobytu, ale naopak ve vztahu k ustanovení § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, které vymezuje obsah institutu obvyklého bydliště.

Vydání potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky představuje formalizovaný postup, kdy se vyhoví každému občanu Evropské unie, který hodlá v České republice pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce a u něhož nebyly zjištěny negativní podmínky stanovené § 87a odst. 1 písm. b) resp. v § 87d odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jiné skutečnosti ministerstvo vnitra nezjišťuje. Samotné potvrzení o přechodném pobytu tedy neprokazuje, že fyzická osoba na určitém místě na území České republiky pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb stanoveného druhu nebo že na určitém místě na území České republiky pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací. Soud v tomto směru odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 96/2013, podle něhož žadatel musí tvrdit a prokázat rozhodné skutečnosti, na základě kterých by bylo možné dojít k závěru, že má na území České republiky obvyklé bydliště; správní orgány proto nemusely vést dokazování k vyvrácení případného tvrzení o obvyklém bydlišti. Tyto závěry rovněž potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu.

[5] Proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 8. 2014, č. j. 30 A 74/2013 – 43, se žalobce (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 13. 10. 2014, v níž uvedl, že rozsudek napadá z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudek považoval za nezákonný z toho důvodu, že soud nesprávně posoudil průkaznost dokladů o obvyklém bydlišti a dospěl k nelogickému závěru, že „doklady prokazující obvyklé bydliště neprokazují obvyklé bydliště“. Krajský soud dále nesprávně dospěl k závěru o povinnosti tvrzení stěžovatele coby žadatele ohledně časového rozmezí jeho pobytu. Interpretace zvolená soudem nemá oporu ve smyslu gramatického a logického výkladu zákona o silničním provozu ve vazbě na důkazy předložené stěžovatelem. Soud rovněž pochybil, pokud aproboval postup správního orgánu prvního stupně, který vydal příliš obecnou a neurčitou výzvu k doplnění žádosti stěžovatele. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřoval v tom, že soud nedostatečně a nepřesvědčivě vyložil úvahy, které jej vedly k zamítnutí žaloby. K závěrům krajského soudu ohledně předložené nájemní smlouvy uvedl, že se pouze řídil zákonem o silničním provozu, který nájemní smlouvu označuje za jeden z relevantních důkazních prostředků. Nájemní smlouva byla uzavřena s účinností od 6. 8. 2012 a je z ní zřejmé, že po uplynutí doby určité (nejméně do 6. 12. 2013) dochází k obnovení nájemního vztahu. V době podání žádosti o řidičský průkaz touto nájemní smlouvou uzavřenou za účelem bydlení tedy stěžovatel prokázal trvání nájemního vztahu a obvyklého bydliště k datu podání žádosti o řidičské oprávnění, tj. k 25. 3. 2013. Trvání nájemního vztahu nadto dokládá, že stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen právě pronajímatelem. Stěžovatel tedy tvrdil a prokázal rozhodné skutečnosti týkající se obvyklého bydliště na území České republiky. O pochybnostech, které v tomto ohledu vznikly, jej naopak správní orgány dostatečně neinformovaly. Souhlasil s tím, že jej stíhala povinnost tvrzení a důkazní, ale aby ji dostál, musely by jej správní orgány náležitě vyzvat a vysvětlit mu své pochybnosti. To se však nestalo, neboť výzva byla zcela obecná a nekonkrétní. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že by měl povinnost popsat konkrétním způsobem časový rozsah a důvody pobytu, neboť to ze zákona o silničním provozu nevyplývá. Časový rozsah byl nadto doložen samotnou nájemní smlouvou uzavřenou více než 6 měsíců před podáním žádosti. Dovožoval přitom, že je jeho právem pobývat na území členského státu za libovolným účelem. Při podání své žádosti vycházel ze zákona o silničním provozu, podle kterého postačovalo předložení nájemní smlouvy a potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Předložením těchto dokladů tedy stěžovatel splnil svou důkazní povinnost. Za nesprávné proto považoval odmítnutí potvrzení o přechodném pobytu krajským soudem, neboť potom není zřejmé, proč zákon o silničním provozu s tímto důkazem počítá. Jeho přechodný pobyt byl totiž faktický, ovšem není mu jasné, jak jej mohl prokázat, zvláště když veškeré jím předložené důkazy byly odmítnuty jako účelové a neprůkazné. V neposlední řadě nemohl ani souhlasit se závěrem, že potvrzením o přechodném pobytu nelze samo o sobě prokázat obvyklé bydliště, neboť to podle něj znamená, že „dokladem prokazujícím obvyklé bydliště se neprokazuje obvyklé bydliště“. Pokud by mělo být prokazováno „faktické bydliště“, musel by totiž zákon o silničním

pokračování

provozu obsahovat jinak formulovaná ustanovení. Stěžovatel proto navrhol, aby byla podložena předběžná otázka Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně výkladu a prokazatelnosti institutů „obvyklého bydliště“, „osobní vazby“ a „profesní vazby“ žadatele o řidičský průkaz dle čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech. Stěžovatel proto navrhol, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřil podáním ze dne 11. 11. 2014, v němž odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozsudku krajského soudu, se kterým se plně ztotožnil. K obsahu kasační stížnosti nepokládal za potřebné se dále vyjadřovat.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[7] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost“. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[9] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] K otázce stěžovatelem namítané nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto: „Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

[11] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl a pouze s jeho závěry nesouhlasí.

[12] Napadený rozsudek dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Krajský soud v Plzni se v odůvodnění tohoto rozsudku vyjádřil řádně ke všem žalobním bodům, přičemž jasně a stručně vyložil, proč napadené rozhodnutí považoval za zákonné. Krajský soud v rozsudku vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby, z faktu, že v rozporu s přesvědčením žalobce posoudil napadené rozhodnutí žalovaného jako správné, ještě nevyplývá, že by byl rozsudek nepřezkoumatelný. Námitku stěžovatele, že krajský soud nedostatečně a nepřesvědčivě vyložil úvahy, jimiž se řídil, nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou, neboť krajský soud zřetelně a jasně své úvahy v napadeném rozsudku uvedl; skutečnost, že je stěžovatel považuje ze svého subjektivního pohledu za nedostatečné a nesprávné, protože se neshodují s jeho právním názorem, nedokládá, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Nad rámec výše uvedeného musí Nejvyšší správní soud poukázat na to, že kdyby byl rozsudek krajského soudu skutečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jak tvrdí stěžovatel, nemohl by stěžovatel podat tak obsáhlou kasační stížnost, v níž vyjadřuje nesouhlas s jednotlivými argumenty soudu, neboť by nebylo nic, s čím by pomohl takto polemizovat.

[13] K věci samé Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že stěžovatel podal dne 25. 3. 2012 žádost o vydání řidičského průkazu. Ke své žádosti připojil Nájemní smlouvu (na dobu neurčitou) č. 1, uzavřenou mezi paní A. N. jako pronajímatelkou a stěžovatelem jako nájemcem. Předmětem nájmu je nemovitost na adrese X N. S. L., K. 176. Smlouva není datována. V čl. III této smlouvy je jako doba trvání nájmu uvedeno, že jde o smlouvu uzavřenou na dobu neurčitou, počínaje dnem 6. 8. 2012 – 6. 12. 2013. Nájemné je stanovené v čl. IV smlouvy ve výši 1250 (bez uvedení měny a bez uvedení časového intervalu, za které se nájemné platí); dále je však uvedeno, že obě strany se dohodly, že výše nájemného není stanovena, nájemné bude hrazeno formou oprav a investic do pronajímané nemovitosti. Výslovně bylo rovněž sjednáno, že v nájemném nejsou zahrnuty poplatky za následující služby spojené s nájmem: elektrická energie, vodné, stočné, ústřední vytápění. Poplatky za uvedené služby budou hrazeny nájemcem vždy při doručení záloh nebo vyúčtování, nejdéle 14 dní od doručení záloh nebo vyúčtování. Stěžovatel dále ke své žádosti předložil Potvrzení o přechodném pobytu na území č. VA 139981. Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud dále zjistil, že dne 16. 4. 2013 Městský úřad Sokolov oznámil stěžovateli – v usnesení o přerušení řízení – že správní orgán má povinnost vyloučit veškeré pochybnosti o tom, zda žadatelem uvedené údaje jsou pravdivé, zda se řidič na území České republiky skutečně zdržuje a zda má zde osobní vazby. Dne 17. 5. 2013 Městský úřad Sokolov v rámci poučení o možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům stěžovatele požádal o zaslání podkladů dokazujících osobní vazby k místu pobytu v České republice, které jsou jednou z podmínek k získání řidičského průkazu. Podle ustanovení § 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.*“ Podle ustanovení § 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 samostatné*

pokračování

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.“

[14] Pro interpretaci těchto zákonných ustanovení má význam směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech, která v otázce vydávání řidičských průkazů občanům jiných členských států v zásadě přebrala předchozí (výše uvedenou) úpravu. V čl. 7 odst. 1 písm. e) citované směrnice „*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.*“ Podle čl. 12 směrnice „*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.“*

[15] K otázce obvyklého bydliště se rovněž vyjádřil Nejvyšší správní soud 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 „*Text 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 soublasit 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. Hlavní kasační námitka stěžovatele je tím vyvrácena... Je zcela na žalobci jako žadateli, aby doložil, že splnil podmínky pro udělení řidičského oprávnění včetně podmínky přechodného pobytu.“ S tímto náhledem se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Totéž platí i pro otázku, zda se má podle zákona o silničním provozu jednat o přechodný pobyt formální (tedy pouhé právo na území České republiky přechodně pobývat, které by trvalo dostatečně dlouhou dobu), nebo o přechodný pobyt faktický, tedy skutečný fyzický pobyt na území státu. Krajský soud na str. 7 a 8 svého rozsudku přesvědčivě dovodil, že platí druhá možnost, tedy faktický pobyt. Opřel se přitom o definici přechodného pobytu v jeho obecném smyslu podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. prosince 2011, když uvedl: „Z ustanovení § 16 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění vyplývá mimo jiné, že cizinec pobývá na území České republiky přechodně po překročení státních hranic České republiky a po ukončení hraniční kontroly, nebyl-li mu v rámci hraniční kontroly policií odepřen vstup na území, nebo po překročení státních hranic, není-li hraniční kontrola prováděna. V případě provádění hraniční kontroly přechodný pobyt počíná dnem a hodinou překročení státních hranic České republiky, je-li hraniční kontrola prováděna mimo území, nebo dnem a hodinou ukončení hraniční kontroly, je-li tato prováděna na státních hranicích České republiky nebo po překročení těchto hranic. Z dalších ustanovení zákona o pobytu cizinců vyplývá, že občané EU pobývají na území České republiky bez víza. Z ustanovení § 93 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že i na občany EU se vztahuje oblašovací povinnost, neboť občan EU je povinen ohlásit na policii místo pobytu na území ve lhůtě do 30 dnů ode dne vstupu*

na území, pokud jeho předpokládaný pobyt bude delší než 30 dnů.“ Dále krajský soud uvažoval takto: „Samotné potvrzení o přechodném pobytu nedokládá délku trvání přechodného pobytu cizince na území České republiky, neboť k podání žádosti postačuje odbodlení občana EU zdržovat se na území České republiky déle než 3 měsíce, které následně nemusí být naplněno. K vydání potvrzení není ani nutné trvání přechodného pobytu na území České republiky po určitou dobu.“ Také tyto úvahy považuje Nejvyšší správní soud za zcela správné a přiléhavé, přičemž kasační stížnost nepřináší žádné argumenty, které by byly způsobilé argumentací krajského soudu otřást... Pobyt tedy může být přerušován a postačí, pokud se v součtu žadatel zdržuje na území rozhodujícího státu více než polovinu dní v roce. “

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že s předložením potvrzení o přechodném pobytu, případně nájemní smlouvy je počítáno v ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, jako s podkladem pro vydání řidičského oprávnění, ale 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 formalizované doklady však samy o sobě 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, jak správně a výstižně uvedl krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku.

[17] Je totiž nutné, aby žadatelé prokázali svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokážou skutečnou délku svého pobytu na něm, a to nikoli pouze předložením dokumentů, které jim formálně pobyt na území členského státu, zejm. s ohledem na veřejnoprávní regulaci pobytu cizinců, umožňují. Stěžovatel se sice dovolává jednotlivých částí textu zákona o silničním provozu, avšak přehlíží, že institut obvyklého bydliště definovaného pro účely zákona o silničním provozu v jeho ustanovení § 2 písm. hh) 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 z důvodů jeho osobních vazeb k členskému státu. Předložení nájemní smlouvy a potvrzení o povolení k přechodnému pobytu proto samo o sobě 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, který podle Nejvyššího správního soudu v předmětné věci nenaplnuje pojem „obvyklé bydliště“ stěžovatele na území České republiky.

[18] Pokud by Nejvyšší správní soud uznal, že žadatelé stačí pro prokázání obvyklého bydliště např. pouhé předložení potvrzení o umožnění přechodného pobytu a nájemní smlouvy, bylo by možné, aby takový žadatel „získal obvyklé bydliště“ ve více členských státech Evropské unie, případně ve všech současně, neboť není právně ani fakticky vyloučeno, aby si žadatel pronajal více nemovitostí v různých členských státech. Rovněž prostřednictvím tohoto argumentu ad absurdum Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že pouhým předložením dokladu o možnosti žadatele pobývat na území členského státu nelze určit, že na území tohoto členského státu získala obvyklý pobyt. V opačném případě by komunitární úprava regulující danou problematiku zcela postrádala smysl a byla by umožněna tzv. turistika za řidičskými průkazy, jejímž důsledkem je obcházení represivních opatření členských států Evropské unie v oblasti odnímání řidičských oprávnění či řidičských průkazů, jak namítá žalovaný.

[19] Udělení řidičského oprávnění je regulováno § 92 odst. 7 ve spojení s § 82 odst. 1 zákona o silničním provozu, podle kterého lze řidičské oprávnění udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje. Zákon o silničním provozu tedy není koncipován tak, jak nesprávně dovozuje stěžovatel, že každému žadateli, který předloží jeden z výše jmenovaných dokladů, bude automaticky vydáno řidičské oprávnění, nýbrž v případě pochybností musí žadatel prokázat materiální obvyklý pobyt na území České republiky. Zákon o silničním provozu pouze demonstrativním výčtem vyjmenovává typické důkazní prostředky,

pokračování

jimiž žadatel může obvyklý pobyt doložit. Posouzení, zda žadatel svůj obvyklý pobyt prokázal, je pak věcí správního orgánu, který musí své úvahy náležitě vyjádřit, což se v posuzované věci stalo.

[20] K nájemní smlouvě přiložené stěžovatelem k jeho žádosti o vydání řídičského oprávnění Nejvyšší správní soud uvádí, že smlouva sama o sobě ničeho ve vztahu k naplnění pojmu obvyklého bydliště stěžovatele neprokazuje, zvláště když z ní lze zjistit, že je velmi neurčitá pro nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost. Obsahuje ustanovení, podle kterého se na jedné straně jedná o smlouvu na dobu neurčitou, ovšem vymezenou daty 6. 8. 2012 – 6. 12. 2013. Zcela vnitřně rozporné je rovněž ustanovení o výši nájemného, podle něhož je nájemné stanoveno ve výši 1250 (bez uvedení měny, přičemž s ohledem na to, že stěžovatel je občan Spolkové republiky Německo, nemůže soud dospět k jednoznačnému závěru, že se jedná o českou měnu; a bez uvedení období, za které se nájemné platí, tj. zda za měsíc, čtvrtletí, pololetí, kalendářní rok nebo za celou dobu trvání této nájemní smlouvy), aby bylo následně ujednáno zcela v rozporu s předchozím, že výše nájemného není stanovena a že nájemné bude hrazeno formou oprav a investic do pronajímané nemovitosti.

[21] Stěžovatelem nebylo doloženo faktické užívání předmětné nemovitosti doklady o úhradách za služby spojené s nájmem a o úhradách nájemného, ani objasněny nesrovnalosti a rozpory uzavřené nájemní smlouvy (např. vyjádřením samotného stěžovatele či pronajímatelkou nemovitosti) a stěžovatel pouze formálně lpí na předložených listinách bez prokázání faktického zdržování se na území České republiky. Proto dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nájemní smlouva představuje simulovaný právní úkon, jehož účelem bylo vytvořit jen formální podklad pro získání řídičského oprávnění stěžovatelem. Byť stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že se v jeho případě jednalo o faktický pobyt v zákonem požadovaném smyslu, žádný relevantní důkazní prostředek k prokázání tohoto svého tvrzení správními orgány nepředložil.

[22] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodné výtky stěžovatele ve vztahu k postupu správních orgánů, podle nichž mu nebylo zřejmé, proč správní orgány neshledaly jím předložené doklady za dostatečné. Z obsahu správního spisu totiž zjistil, že správní orgán prvního stupně v usnesení ze dne 16. 4. 2013 a v poučení ze dne 17. 5. 2013 stěžovateli sdělil, že správní orgán zjišťuje a prověřuje okolnosti obvyklého bydliště stěžovatele; z těchto aktů tedy muselo být stěžovateli zjevné, že správnímu orgánu vznikly pochybnosti o jeho obvyklém bydlišti. Do vydání meritorního rozhodnutí však není povinností správních orgánů sdělovat účastníkům řízení, jak hodnotí důkazní situaci a zda jejich žádosti vyhoví; hodnocení důkazní situace je naopak nedílnou součástí 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 sdělil, proč nemůže jeho žádosti vyhovět.

[23] K požadavku stěžovatele na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšší správní soud uvádí, že jej neshledal opodstatněný – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2010, č. j. 2 As 55/2010 - 167. Předběžnou otázku totiž lze podle článku 267 SFEU položit pouze v případě nejasností týkajících se „a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.“ V tomto směru byla tato povinnost vyložena i v judikatuře Soudního dvora, zejména v rozsudku CILFIT (rozsudek 238/81 Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví [1982] ECR 3415, odst. 21), kde Soudní dvůr vyslovil názor, že překládací 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: „...soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povinen,

vyvstane-li před ním otázka týkající se výkladu práva Společenství, splnit svou povinnost předložit věc Soudnímu dvoru, ledaže by shledal, že otázka, která vstala, není relevantní nebo že dotčené ustanovení práva Společenství bylo již předmětem výkladu Soudního dvora anebo že jediné správné použití práva Společenství je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost; existence takové možnosti musí být posouzena v závislosti na zvláštních rysech práva Společenství, zvláštních obtížích vznikajících při jeho výkladu a nebezpečí rozdílné judikatury v rámci Společenství.“ Výjimku z povinnosti předložit věc Soudnímu dvoru tvoří také situace, kdy sporná otázka byla již Soudním dvorem zodpovězena - acte éclairé.

[24] Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES je Soudním dvorem vykládána rovněž tak, že je nutné, aby žadatel prokázal skutečné bydliště na území členského státu, kde požaduje získání řídičského oprávnění, tedy ve výše uvedeném materiálním smyslu - srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. června 2008 ve spojených věcech C-329/06 a C-343/06 Arthur Wiedemann proti Land Baden-Württemberg a Peter Funk proti Stadt Chemnitz: „*Jak uvádí Komise Evropských společenství ve svých vyjádřeních, přispívá podmínka bydliště především k boji proti ‚turistice za řídičskými průkazy‘ v situaci, kdy neexistuje úplná harmonizace právních úprav členských států týkajících se vydávání řídičských průkazů. Krom toho, jak poznamenává generální advokát v bodě 78 svého stanoviska, je tato podmínka nezbytná pro kontrolu dodržení podmínky způsobilosti k řízení. Článek 7 odst. 5 směrnice 91/439, který stanoví, že nikdo nesmí být držitelem řídičských průkazů více než jednoho členského státu, zakotvuje totiž pravidlo jediného řídičského průkazu. Podmínka bydliště, která určuje členský stát vydání, má tudíž jakožto předběžná podmínka umožňující ověření splnění ostatních podmínek uložených touto směrnicí u žadatele, zvláštní význam ve vztahu k ostatním podmínkám uloženým touto směrnicí.“ Na těchto závěrech přitom Soudní dvůr setrval – srov. např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-467/10.*

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Plzni k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. listopadu 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu