



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **K. D.** zast. Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2013, č. j. 4611/2013, JID: 117020/KUUK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 11. 2015, č. j. 15 A 171/2013 - 44,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) shora označený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2013, č. j. 4611/2013, JID: 117020/KUUK. Žalovaný svým rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Magistrátu města Mostu ze dne 9. 4. 2013, č. j. MmM/047035/2013/OSČ/KB, jímž byla zamítnuta stěžovatelova žádost o vydání řídičského oprávnění.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku, který je dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), vyšel z právní úpravy v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o silničním provozu“). Dle § 82 odst. 1 písm. d) tohoto zákona lze řídičské oprávnění udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň šest měsíců studuje. Dle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je obvyklé bydliště na území České republiky „*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“.*

[3] Krajský soud odmítl stěžovatelovy námitky, že je třeba vyjít z právní úpravy obsažené v zákoně o silničním provozu, který stanovuje příznivější podmínky než směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES, o řidičských průkazech (dále jen „směrnice 2006/126/ES“). Nejvyšší správní soud totiž již v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36 (dostupném z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) stejně jako další zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), judikoval, že při interpretaci české právní úpravy v zákoně o silničním provozu je třeba vycházet z úpravy ve směrnici 2006/126/ES. Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) této směrnice se řidičské průkazy vydávají pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo kteří mohou doložit, že tam alespoň šest měsíců studují. Co se rozumí obvyklým bydlištěm, definuje čl. 12 směrnice 2006/126/ES.

[4] Krajský soud souhlasil se stěžovatelem, že § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu počítá s předložením potvrzení o přechodném pobytu a doložením nájemní smlouvy jako s podklady pro vydání řidičského průkazu. Stěžovatel však přehlédl, že se jedná o důkazní prostředky k doložení obvyklého bydliště na území České republiky, jejichž hodnocení je na správním orgánu. Krajský soud uvedl, že správní orgány měly kompetenci blíže zkoumat předložené důkazní prostředky, což blíže zdůvodnil. Předložení nájemní smlouvy a povolení k přechodnému pobytu samo o sobě nedokládá materiální kritérium vyžadované zákonem, jímž je pobyt na území České republiky po určitou dobu. Kromě toho, že stěžovatel nedoložil, že má obvyklé bydliště na území České republiky, ve správním řízení byly zjištěny skutečnosti, které naplnění této podmínky u stěžovatele zpochybňují.

[5] Stěžovatel také dle krajského soudu zjevně neopodstatněně namítl, že měl být informován o jednotlivých úkonech správního orgánu. V nynější věci se provádělo dokazování písemnou formou a v takovém případě postačuje, když účastník řízení dostane příležitost se před rozhodnutím ve věci seznámit s podklady rozhodnutí. Stěžovatel byl dne 13. 3. 2013 vyzooměn o možnosti seznámit se s poklady pro rozhodnutí, nicméně se k nim nevyjádřil, ačkoli mu to bylo umožněno.

[6] Krajský soud vyhodnotil žalobu jako nedůvodnou, proto ji zamítl dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

## II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že pojem „trvalý pobyt fyzické osoby“ ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu nemůže být totožný s pojmem „trvalý pobyt“ občana České republiky ve smyslu § 10 zákona č. 133/2000 Sb., evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), a s pojmem „trvalý pobyt cizince“ ve smyslu § 65 a násl. 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“).

[8] Stěžovatel má za to, že přechodný pobyt občana Evropské unie ve smyslu § 87a zákona o pobytu cizinců z materiálního hlediska naplňuje znaky trvalého pobytu fyzické osoby ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Krajský soud a správní orgány se soustředily výlučně na naplnění pojmu obvyklé bydliště dle § 2 písm. hh) bodů 1. a 2. zákona o silničním provozu, aniž by se zabývaly vztahem institutu přechodného pobytu k pojmu „trvalý pobyt fyzické osoby“ ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Tento přístup zakládá nerovnost mezi českými občany a cizinci. Český státní příslušník na základě úpravy trvalého pobytu splní

pokračování

podmínku obvyklého bydliště pouhou registrací, což neodpovídá směrnici 2006/126/ES. Česká právní úprava je oproti směrnici výhodnější v tom smyslu, že pojem „obvyklý pobyt“ modifikuje pojmem „trvalý pobyt fyzické osoby“, který nevychází z faktického pobytu na území České republiky. Přechodný pobyt občana členského státu Evropské unie je dle stěžovatele nutno považovat za období trvalého pobytu fyzické osoby ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

[9] Stěžovatel namítl, že řízení před správními orgány bylo zatíženo zaujatostí proti němu, což dovozuje z odůvodnění správního rozhodnutí a toho, že správní orgán vyhledával informace na internetu.

[10] Krajský soud se dle stěžovatele nepřezkoumatelným způsobem zhostil žalobních námitek, když konstatoval, že pokud se dokazování provádí písemnou formou, postačuje, když účastník řízení dostane příležitost se před rozhodnutím ve věci seznámit s podklady rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že písemné zachycení skutkového zjištění ještě neznamená, že jde o písemný důkaz. Správní orgán prvního stupně prověřoval pravost či pravdivost nájemní smlouvy výzvou s dotazem na pronajímatele, ačkoli tak mohl činit jen na základě provedení svědecké výpovědi, o které by musel stěžovatele vyrozumět. Význam svědecké výpovědi je dán i poučením svědka. Zaslání výzvy nahrazující svědeckou výpověď je obcházením zákona.

[11] Rovněž zjištění obstaraná na základě kontroly cizineckou policií jsou dle stěžovatele obcházením zákona. Policie prováděla jakési dožádání *sui generis*, aniž by byly splněny podmínky § 13 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“). Opět se nemůže jednat o listinný důkaz, neboť se fakticky jednalo o místní šetření prováděné orgánem, který není příslušný k vedení řízení o vydání řídičského oprávnění.

[12] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a současně aby zrušil rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout, jelikož považuje rozsudek krajského soudu za souladný se zákonem a dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu.

### IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že krajský soud zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností, když uvedl, že „[...] *pokud se provádí dokazování písemnou formou, jako tomu bylo v předmětné věci, plně postačuje, aby účastník řízení dostal příležitost před rozhodnutím ve věci seznámit se s podklady pro rozhodnutí* [...].“ Jde o zcela srozumitelné vyjádření úvahy krajského soudu, který shledal, že účastník se mohl seznámit s podklady rozhodnutí ve lhůtě určené správním

orgánem, protože krajský soud neshledal porušení stěžovatelových procesních práv ve správním řízení.

[16] Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, proto se mohl ke kasačním námitkám zabývat věcným posouzeným případu, v němž stěžovateli nebylo vydáno řidičské oprávnění, jelikož dle správních orgánů nesplňoval podmínku obvyklého bydliště na území České republiky.

[17] Podle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu „[p]ro účely tohoto zákona obvyklé bydliště na území České republiky je místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba

1. pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb, kterými se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, a popřípadě zároveň i z důvodů podnikání, výkonu jiné samostatně výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky, nebo
2. pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv podniká, vykonává jinou samostatně výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě, není-li výkon takovéto činnosti v jiném státě omezen na dobu určitou.“

[18] Podle § 82 písm. d) zákona o silničním provozu „[ř]idičské oprávnění lze udělit pouze osobě, která má na území České republiky obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje.“

[19] Podle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu „[k] žádosti [pozn. o udělení či rozšíření řidičského oprávnění] musí být přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání, nebo potvrzení o studiu podle § 82 odst. 4; dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele je zejména

1. potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky,
2. výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti,
3. nájemní smlouva k nemovitosti,
4. potvrzení o zaměstnání,
5. výpis z živnostenského rejstříku.“

[20] Předně je třeba konstatovat, že prvoinstanční orgán na základě předložené nájemní smlouvy a obecně známých skutečností o takzvané „turistice za řidičskými průkazy“ nabytí oprávněné pochybnosti o obvyklém bydlišti stěžovatele. Stěžovatel předložil společně se žádostí o udělení řidičského oprávnění nájemní smlouvu v hotelu D. (na adrese X), kterou uzavřel se společností Sas Most, s. r. o., jako pronajímatelem. Předložená smlouva však byla nezvykle vágní. Předmětem nájmu měl dle smlouvy být „obytný prostor pro jednu osobu, sociální zařízení (WC + sprcha) a kuchyňský kout“. Z citovaného vymezení nebylo přesně patrné, jaký prostor má být pronajat (např. určením čísla pokoje, určením patra a umístěním pronajatého prostoru na patře apod.).

[21] Jak vyplývá ze sdělení Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 22. 10. 2012, č. j. 4119/2012, dne 12. 10. 2012 obdržel Magistrát města Mostu žádosti o vydání řidičského oprávnění od tří cizích státních příslušníků (tj. stěžovatele a dalších dvou žadatelů), kteří shodně uváděli jako místo pobytu v České republice třídu B. 2831, M. Z výsledků pobytové kontroly uskutečněné dne 13. 11. 2012 Policií České republiky na této adrese vyplynulo, že v domovní knize jsou u stěžovatele evidovány dva záznamy, a to ubytování od 19. 9. 2011 do neuvedeného data a ubytování od 9. 10. 2012 do neuvedeného data. Ve vztahu k dalším ubytovaným cizincům v domovní knize opakovaně nebyl údaj o ukončení předchozího ubytování. Stěžovatel nebyl v průběhu pobytové kontroly v nemovitosti přítomen. Způsob, jakým byl pobyt stěžovatele v pronajaté nemovitosti evidován, zakládá pochybnosti o faktické realizaci nájemního vztahu, jelikož cena za pronájem měla být dle nájemní smlouvy stanovena „dle platného ceníku a četnosti

pokračování

*používání nájmu*“. Pochybnosti o nájemním vztahu lze mít proto, že pokud by měl vůbec být nájemní vztah fakticky realizován, není zřejmé, jak by mohla proběhnout kalkulace nájmu, která se měla odvíjet od četnosti používání nemovitosti, když nebylo v domovní knize evidováno ukončení pobytu. Dvojí záznam o zahájení ubytování přitom vede k závěru, že muselo alespoň jedenkrát dojít k jeho ukončení, o němž však nebyly žádné záznamy.

[22] V bodech [20] a [21] uvedené skutečnosti skýtaly dostatečný základ pro pochybnosti o tom, zda stěžovatel má na území České republiky bydliště ve smyslu § 2 písm. hh) bodů 1. a 2. zákona o silničním provozu. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v bodu [17] rozsudku ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014 - 29, „*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 důležité je obsah vztahů jimi založených*“. Tím, že stěžovatel předložil nájemní smlouvu, o níž panovaly pochyby, nedoložil obvyklé bydliště na území České republiky.

[23] Jak již Nejvyšší správní soud zhodnotil v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, či rozsudku ze dne 18. 5. 2015, č. j. 5 As 3/2015 - 34, uvedení demonstrativního výčtu dokladů v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu nelze v žádném případě vnímat jako projev legální důkazní teorie. Vždy je třeba zkoumat, co skutečně předložené doklady prokazují, resp. zda je jimi zejména s ohledem na jejich povahu, obsah, srozumitelnost a věrohodnost prokázáno obvyklé bydliště. Blíže lze odkázat na zmíněné rozsudky, jichž se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku správně přidržel.

[24] Prvoinstančnímu orgánu nelze vytknout, že na základě uvedených pochybností vyzval stěžovatele, aby v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu předložil dokumenty prokazující jeho osobní vazby k území České republiky, a že se pokusil zjistit další okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu ve smyslu § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu. Přitom v posuzované věci je veřejným zájmem, aby řídičská oprávnění získaly pouze osoby, které splňují podmínky podle § 82 zákona o silničním provozu, což ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval již v bodu [18] rozsudku ze dne 30. 4. 2013, č. j. 4 As 40/2012 - 26. Ve světle uvedených pochybností důkazní situaci stěžovatele nemohlo pomoci předložené potvrzení o přechodném pobytu, neboť samo o sobě nedokládá faktický vztah jeho držitele vůči České republice, avšak toliko tvrzený úmysl pobývat na jejím území po dobu delší než tři měsíce.

[25] V posuzované věci rovněž není rozhodné, že stěžovatel přiložil k žádosti právě doklady předvídané v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, neboť již podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele ve smyslu § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu nemusí sám o sobě prokazovat obvyklé bydliště žadatele. Rozhodující je v souladu s § 2 písm. hh) téhož zákona skutečný fyzický pobyt, nikoliv pobyt formální. Z postupu prvoinstančního orgánu ani z dalších okolností řízení tedy nelze dovodit podjatost prvoinstančního orgánu vůči stěžovateli.

[26] Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou stěžovatele, že správní orgány postavily své závěry na nezákonně získaných důkazech. Neztotožnil se přitom s tvrzením, že prvoinstanční orgán porušil § 13 a § 51 odst. 2 správního řádu o dožádání a o povinnosti vyrozumět účastníky řízení o provádění důkazu, když požádal Policii České republiky o prověření přechodného pobytu stěžovatele, a to bez jeho vědomí. Policie České republiky je podle § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců oprávněna provádět z vlastní iniciativy pobytovou kontrolu. Podle rozsudku

Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, č. j. 9 Ans 7/2011 - 59, představuje pobytová kontrola typickou policejní, nikoliv správní činnost. Samotnou pobytovou kontrolou prvoinstanční orgán neprováděl vlastní úkon, tedy ani dokazování. Jednalo se o samostatnou kontrolní činnost policie, ke které dal prvoinstanční orgán toliko podnět v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu.

[27] S výhradami stěžovatele, že správní spis neobsahuje žádný protokol o uskutečněné pobytové kontrole, se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Na postup Policie České republiky při pobytové kontrole se vztahuje zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, č. j. 9 Ans 7/2011 - 59. Jak přitom Nejvyšší správní soud shledal v bodě 20. rozsudku ze dne 30. 8. 2011, č. j. 8 As 51/2011 - 68, při provádění pobytové kontroly musí Policie České republiky dodržovat mj. i povinnosti související s pořizováním dokumentace, které jsou dle § 109 zákona o policii vázány na sepsání úředního záznamu o provedených úkonech. Stěžovatelův požadavek na protokol o pobytové kontrole tak jde nad rámec právní úpravy.

[28] Vhodné je dodat, že ve správním spise není založen samotný úřední záznam o pobytové kontrole, ale sdělení Policie České republiky o výsledku pobytové kontroly. Nejvyšší správní soud konstatuje, že výsledky pobytové kontroly sdělila správnímu orgánu Policie České republiky, která kontrolu prováděla. Stěžovatel v kasační stížnosti nikterak nerozporoval skutečnosti uvedené v tomto sdělení Policie České republiky. I ze sdělení mohl správní orgán vycházet ve správním řízení.

[29] Stěžovatel v řízení o odvolání předložil výpis z živnostenského rejstříku ze dne 26. 6. 2013, dle něhož má od 19. 9. 2011 živnostenské oprávnění k výrobě, obchodu a službám v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Po věcné stránce se žalovaný s tímto výpisem vypořádal na základě zjištění, že stěžovatel měl svou živnost přerušenu od 2. 11. 2011 do 25. 6. 2013 (žádost o vydání řidičského průkazu podával dne 12. 10. 2012). Profesní vazby k území České republiky, tudíž ani obvyklé bydliště již jen z tohoto důvodu nemohly být výpisem prokázány.

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že nájemní smlouva, potvrzení o přechodném pobytu a výpis z živnostenského rejstříku nejsou věrohodné pro účely prokázání osobních vazeb stěžovatele k území České republiky ve smyslu § 2 písm. hh) ve spojení s § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. Přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, „[z]ákon o silničním provozu není koncipován tak, že každému žadateli, který předloží jeden ze zákonem uvedených dokladů, bude automaticky vydáno řidičské oprávnění, vybrž v případě pochybností musí žadatel prokázat materiální obvyklé bydliště na území České republiky.“ Podle rozsudku téhož soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, „[s]e stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řízení není ovládáno zásadami naprosto shodnými jako řízení civilní. Na druhou stranu i ve správním řízení mají účastníci povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu). Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v tomto případě), kdy „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, kdy § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu výslovně ukládá žadateli povinnost k žádosti o udělení řidičského oprávnění přiložit řadu dokumentů včetně dokladů prokazujících obvyklé bydliště žadatele.“ Vzhledem k tomu, že stěžovatel ani na opakovanou výzvu nepředložil věrohodné důkazy, které by prokázaly jeho osobní vazby k území České republiky, nezbyla prvoinstančnímu orgánu jiná možnost než zamítnout jeho žádost.

pokračování

[31] Stěžovatel namítl, že správní orgán dle jeho názoru ve správním řízení obcházel provedení svědecké výpovědi tím, že pronajímateli, který měl stěžovateli poskytovat ubytování, zaslal žádost o poskytnutí údajů. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že ve správním spise je založena žádost správního orgánu ze dne 5. 11. 2012 adresovaná společnosti SaS Most o poskytnutí údajů o stěžovateli, a to o tom, zda se stěžovatel zdržoval v hotelu D., a pokud ano, jaký pokoj užíval a zda využíval i dalších služeb hotelu. Společnost SaS Most v odpovědi uvedla, že správnímu orgánu žádné informace neposkytne.

[32] K provedení důkazů lze použít všech důkazních prostředků, které mají ve vztahu ke zkoumané skutečnosti vypovídací hodnotu. Obecně proto nelze vyloučit z okruhu důkazních prostředků ani písemná sdělení osob odlišných od žadatele v řízení o žádosti. V posuzovaném případě z odpovědi společnosti SaS Most nevyplývá nic kromě neochoty zmíněné společnosti jakékoli informace písemně poskytnout. Prvostupňový správní orgán poznamenal, že tímto negativním postojem společnosti SaS Most se nepodařilo zjistit informace ve prospěch stěžovatele. Zároveň Nejvyšší správní soud konstatuje, že postoj společnosti SaS Most správní orgán nekladl stěžovateli ani k tíži (pochybnosti o splnění požadavků obvyklého bydliště dle zákona o silničním provozu u stěžovatele dovozoval z jiných skutečností, stejně tak hodnocení toho, proč stěžovatel neprokázal, že má na území České republiky obvyklé bydliště, odvíjel od jiných skutečností). Magistrát města Mostu dále zcela případně ve svém rozhodnutí poznamenal, že stěžovatel v řízení ani v náznaku nepožadoval provést výsledky zástupce společnosti SaS Most. Do správního spisu přitom stěžovatelův zástupce nahlížel dne 25. 2. 2013, tj. poté, co správní orgán obdržel vyjádření uvedené společnosti. Vyjádření společnosti SaS Most nemělo ve vztahu k věcnému hodnocení správních orgánů význam, námitky vůči procesnímu postupu jeho získání tak na věci nemohou nic měnit.

[33] Nejvyšší správní soud posoudil námitky stěžovatele vůči interpretaci § 2 písm. hh) a § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu. V první řadě Nejvyšší správní soud konstatuje, že k této problematice již opakovaně vyjádřil konzistentní právní názor, a to například v rozsudku ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, ze dne 18. 5. 2015, č. j. 5 As 3/2015 - 34, ze dne 27. 2. 2015, č. j. 7 As 256/2014 - 27, ze dne 10. 2. 2015, č. j. 6 As 273/2014 - 27, popřípadě ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014 - 29 (všechny rozsudky jsou dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nejvyšší správní soud, v souladu s rozsudkem ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, přitom zdůrazňuje, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již správně vyřčené a v obecnosti odkazuje na výše uvedené rozsudky.

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že právní úprava v zákoně o silničním provozu je ohledně obvyklého bydliště výhodnější než úprava ve směrnici 2006/126/ES. Poukazoval na to, že dle § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu podmínku obvyklého bydliště lze naplnit i trvalým pobytem na území České republiky, což je dle jeho mínění institut vycházející z registrační zásady. Má pak za to, že výklad zaujatý správními orgány a krajským soudem zakládá nerovnost mezi českými státními příslušníky a cizinci. S poukazem na odstranění této nerovnosti do své argumentace rovněž zahrnul náhled, že pojem „trvalý pobyt fyzické osoby na území České republiky“ uvedený v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu zahrnuje rovněž přechodný pobyt občana členského státu Evropské unie dle § 87a zákona o pobytu cizinců. Nejde o důvodnou námitku.

[35] Nejvyšší správní soud konstatuje, že prostřednictvím zákona o silničním provozu hodlal český zákonodárce zpracovat právní úpravu požadovanou ve směrnici 2006/126/ES (viz § 1 a poznámka pod čarou 47 v zákoně o silničním provozu).

[36] Dle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice 2006/126/ES se řidičské průkazy vydávají pouze žadatelům, kteří „*mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují.*“ Vedle případu studia přesahujícího šest měsíců směrnice určuje, že řidičské oprávnění vydává pouze členský stát obvyklého bydliště žadatele.

[37] Obvyklým bydlištěm se dle čl. 12 směrnice 2006/126/ES 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.*“

[38] Směrnice 2006/126/ES obsahuje požadavek na vzájemné uznávání řidičských průkazů vydávaných jednotlivými členskými státy (srov. čl. 2 odst. 1 směrnice). Součástí úpravy ve směrnici je též určení státu příslušného k vydání řidičského průkazu. Směrnice neponechává na libovolném výběru žadatelů o řidičské oprávnění to, ve kterém členském státě podají žádost o řidičské oprávnění, naopak stanovuje pravidla pro určení státu, který má řidičský průkaz vydat. Jde o úpravu, která ve svých důsledcích klade překážky jevu označovanému jako „turistika za řidičskými průkazy“.

[39] K tomu lze poukázat na body 26. až 28. rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropského soudního dvora; dále jen souhrnně „Soudní dvůr“) ze dne 19. 5. 2011, *Mathilde Grasser*, C-184/10, kde se k předchozí směrnici Rady 91/439/EHS, o řidičských průkazech (dále jen „směrnice 91/439/EHS“), uvádí, že „*z důvodu bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je třeba stanovit minimální požadavky pro vydávání řidičských průkazů. Mezi těmito minimálními požadavky je v čl. 7 odst. 1 písm. b) této směrnice [znění tohoto článku směrnice 91/439/EHS se shoduje se zněním výše citovaného čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice 2006/126/ES; pozn. NSS] uvedena podmínka bydliště, podle níž mohou být řidičské průkazy vydány pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu, jenž řidičský průkaz vydal, nebo kteří mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují. Soudní dvůr již rozhodl, že podmínka bydliště přispívá především k boji proti ‚turistice za řidičskými průkazy‘ v situaci, kdy neexistuje úplná harmonizace právních úprav členských států ohledně vydávání řidičských průkazů. Tato podmínka je mimoto nezbytná pro kontrolu dodržení podmínky způsobilosti k řízení [...]. Dále má podmínka bydliště, která určuje členský stát vydání, jakožto předběžná podmínka umožňující ověřit, zda žadatel splňuje ostatní podmínky uložené směrnicí 91/439/EHS, zvláštní význam ve vztahu k ostatním podmínkám uloženým touto směrnicí [...].“ Všechny zde citované rozsudky Soudního dvora jsou dostupné z <http://curia.europa.eu>.*

[40] Z porovnání výše citovaných ustanovení směrnice 2006/126/ES a zákona o silničním provozu je patrné, že vymezení obvyklého bydliště u osob, které nemají na území České republiky trvalý pobyt [tj. body 1. a 2. v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu] jsou paralelou úpravy v čl. 12 směrnice 2006/126/ES. Vedle toho však zákon pod pojem „obvyklé bydliště“ zařazuje místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky.

[41] Nejvyšší správní soud konstatuje, že z judikatury Soudního dvora vyplývá povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátních právních předpisů. Jak konstatoval Soudní dvůr v bodě 113. svého rozsudku ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz*, C-397/01 až C-403/01: „*Vnitrostátní soud je tak při použití vnitrostátního práva a zejména ustanovení právní úpravy specificky přijaté za účelem provedení požadavků směrnice povinen vykládat vnitrostátní právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu příslušné směrnice, aby tak dosáhl výsledku jí zamýšleného.*“ Při výkladu vnitrostátního právního předpisu se má dle Soudního dvora vycházet z předpokladu,



pokračování

že členský stát měl při stanovení právní normy úmysl plně vyhovět požadavkům plynoucím ze směrnice (srov. bod 20. rozsudku Soudního dvora z 16. 12. 1993, *Theodoro Wagner Miret*, C-334/92).

[42] Směrnice 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.

[43] 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.

[44] 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.

[45] 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. Opačným úvahám stěžovatele Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Na základě těchto stěžovatelových úvah, s nimiž se soud neztotožnil, pak nelze dovozovat, že by pod pojem „trvalý pobyt fyzické osoby na území České republiky“ užitý v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu bylo možno podřadit přechodný pobyt občana členského státu Evropské unie ve smyslu § 87a zákona o pobytu cizinců.

## V. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 7. dubna 2016

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu