



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Davida Hipšera v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupen JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 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 4. 3. 2016, č. j. 30 A 32/2015 - 62,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce J. S. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 3. 2016, č. j. 30 A 32/2015 - 62, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále také „žalovaný správní orgán“), ze dne 9. 3. 2015, č. j. 605/DS/15-3, a také zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary, odboru dopravy (dále také „správní orgán I. stupně“), ze dne 14. 1. 2015, č. j. 18172/OD/14-20/Klep., kterým byla zamítnuta žádost žalobce o udělení řidičského oprávnění skupiny B. Citovaným rozhodnutím žalovaného správního orgánu bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně

Krajský soud dospěl k závěru, že žalobce neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu ust. § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s ust. § 2 písm. hh) zákona č. 361/2000 Sb., zákona o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Povinností žalobce bylo prokázat, že na území České republiky pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb a popřípadě zároveň i z důvodů výkonu samostatné výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky [ust. § 2 písm. hh) bod 1 zákona o silničním provozu], nebo že na určitém místě na území České republiky pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv vykonává samostatnou výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě [ust. § 2 písm. hh) bod 2 zákona o silničním provozu]. To však žalobce nesplnil. Žalobce nepředložil dostatečně konkrétní tvrzení o svých osobních vazbách k místu pobytu. Neuvedl, z jakého důvodu pobývá na území České republiky, od kdy zde pobývá, ani jak často se v místě pobytu na území České republiky zdržuje. Krajský soud uzavřel, že žalobce neprokázal, že na území České republiky pobýval alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb a popřípadě zároveň i z důvodů výkonu samostatné výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky, tedy neprokázal existenci obvyklého bydliště na území České republiky. Krajský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Naplnění důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spatřuje stěžovatel v tom, že se krajský soud v převážné části odůvodnění rozsudku věnuje absenci tvrzení stěžovatele o existenci osobních vazeb k území České republiky, zatímco v závěru konstatuje, že se stěžovateli nepodařilo prokázat existenci obvyklého bydliště.

Stěžovatel dále namítal nesprávné právní posouzení ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud nesprávně posoudil otázku splnění podmínky obvyklého bydliště na území České republiky. Stěžovatel předložil dostatečně konkrétní tvrzení o osobních vazbách k místu obvyklého bydliště a prokázal, že na území České republiky pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce. Stěžovatel prokazoval obvyklé bydliště na území České republiky řadou dokladů, zejména potvrzením o přechodném pobytu, nájemní smlouvou a doklady o zaplacení nájemného. Rozpory v listinách předložených stěžovatelem nejsou v dané věci relevantní, podstatná je naopak fakticita jeho pobytu v místě obvyklého bydliště. Stěžovatel dále poukázal na existenci osobní vazby, kterou spatřuje v tom, že udržuje přátelství s V. S. (pronajímatelkou pokoje, ve kterém stěžovatel v České republice pobývá), která byla v řízení vyslechnuta jako svědek. Krajskému soudu vytkl i jeho výklad ve vztahu k ust. § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Rozsudek krajského soudu odporuje i judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel dále obsáhle polemizoval se závěry krajského soudu a namítal jejich nesprávnost.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně výkladu čl. 7 odst. 1 písm. e) a čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES ze dne 20. 12. 2006 o řídicích průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice č. 2006/126/ES“). Je toho názoru, že ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je ustanovením diskriminačním a bylo do právního řádu včleněno nenáležitou implementací. Stěžovatel je rovněž názoru, že ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je v rozporu s čl. 1, čl. 24 a s čl. 42 odst. 2 Listiny

pokračování

základních práv a svobod a Nejvyšší správní soud by tak měl postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný správní orgán odkázal na své vyjádření k žalobě a odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

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

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, náleží Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani náleží Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I.ÚS 741/06, (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákoným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud i v náleží ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*.“

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních*

námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je jinak společný závěr, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na niž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“.

Nejvyšší správní soud proto s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že obsah odůvodnění rozhodnutí správního soudu v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů má právní názor vyslovený žalovaným správním orgánem za správný a naopak, z jakých důvodů shledal žalobní námitky stěžovatele nedůvodnými. Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v jeho nesrozumitelnosti, neboť krajský soud se v převážné části odůvodnění rozsudku věnoval absenci tvrzení stěžovatele o existenci osobních vazeb k území České republiky, zatímco v závěru konstatuje, že se stěžovateli nepodařilo prokázat obvyklé bydliště na území České republiky. Podle Nejvyššího správního soudu není takový závěr nesrozumitelný, stejně jako nejsou nesrozumitelné ani ostatní úvahy obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu. Existence osobních vazeb k místu pobytu na území České republiky představuje jeden z předpokladů k prokázání obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu ust. § 2 písm. hh) bod 1 zákona o silničním provozu. Krajský soud se v napadeném rozsudku poměrně obsáhle věnoval existenci

pokračování

osobních vazeb stěžovatele k místu pobytu na území České republiky, přičemž shledal, že tyto nebyly stěžovatelem tvrzeny ani prokázány. Pakliže následně dospěl k závěru, že nebylo i s ohledem na ostatní podmínky obsažené v ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu prokázáno obvyklé bydliště stěžovatele na území České republiky, nelze rozsudek krajského soudu považovat za nesrozumitelný ani vnitřně rozporný. Stěžovatel ostatně proti závěrům vysloveným krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na mnoha místech s nimi polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 – 163, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, oba dostupné na www.nssoud.cz). S ohledem na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu za vnitřně souladný, srozumitelný a plně přezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, ve kterých stěžovatel dovozoval, že splnil podmínku obvyklého bydliště, a proto mu mělo být uděleno řidičské oprávnění.

Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že stěžovatel podal dne 29. 10. 2014 žádost o vydání řidičského oprávnění skupiny B. Ke své žádosti připojil kopii potvrzení o přechodném pobytu (na adrese J. 1360/3, K.), smlouvu o nájmu bytu (pokoje s příslušenstvím v domě na výše uvedené adrese) a pokladní doklady – potvrzení o platbách nájemného za období červen až říjen 2014 (nájemné mělo činit 150 Kč za kalendářní měsíc). Správní orgán I. stupně výzvou ze dne 30. 10. 2014 vyzval stěžovatele k odstranění nedostatků podané žádosti s tím, že žádost je třeba doplnit o prokázání osobních vazeb, resp. o prokázání obvyklého bydliště ve smyslu ust. § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. V rámci výzvy správní orgán I. stupně uvedl definici obvyklého bydliště podle zákona o silničním provozu a podle směrnice č. 2006/126/ES a dodal, že definice není postavena na prioritním prokazování pracovních vazeb, ale na osobních vazbách žadatelů. Dne 5. 11. 2014 stěžovatel navrhl svědeckou výpověď V. S., nar. X, která pronajímá stěžovateli pokoj na výše uvedené adrese. Z její výpovědi mj. vyplynulo, že stěžovatel se v místě přechodného bydliště zdržuje za účelem vyřízení svých podnikatelských aktivit. Dne 20. 11. 2014 podal u správního orgánu výpověď další navržený svědek, I. W., tchýně syna pronajimatelky, ze které vyplývá, že stěžovatel se na uvedené adrese zdržuje cca 1 x za 10 až 14 dnů, do České republiky jezdí obchodně. Z tohoto skutkového stavu pak vycházel správní orgán a stěžovateli nevyhověl s poukazem na ust. § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu.

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

Podle ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu pro účely tohoto zákona obvyklé bydliště na území České republiky je místo trvalého pobytu fyzické osoby na území České republiky, nebo pokud fyzická osoba nemá na území České republiky trvalý pobyt, místo na území České republiky, kde fyzická osoba 1. pobývá alespoň 185 dnů v kalendářním roce z důvodů osobních vazeb, kterými se rozumí zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti, a popřípadě zároveň i z důvodů podnikání, výkonu jiné samostatně výdělečné činnosti nebo závislé práce na území České republiky, nebo 2. pobývá z důvodu osobních vazeb a pravidelně se na toto místo vrací, ačkoliv podniká, vykonává jinou samostatně výdělečnou činnost nebo závislou práci v jiném státě, není-li výkon takovéto činnosti v jiném státě omezen na dobu určitou.

Podle ust. § 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 ust. § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu k žádosti o vydání řidičského průkazu podle odstavců 6 a 7 musí být přiložen doklad prokazující obvyklé bydliště žadatele, který nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo návrh jiného důkazního prostředku k jeho prokázání; dokladem prokazujícím obvyklé bydliště žadatele je zejména 1. potvrzení o přechodném pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, 2. výpis z katastru nemovitostí potvrzující vlastnická práva k nemovitosti, 3. nájemní smlouva k nemovitosti, 4. potvrzení zaměstnavatele o zaměstnání, 5. výpis z živnostenského rejstříku.

Pro interpretaci těchto zákonných ustanovení má význam směrnice č. 2006/126/ES, která v otázce vydávání řidičských průkazů občanům jiných členských států v zásadě převzala předchozí úpravu obsaženou ve směrnici Rady č. 91/439/EHS, o řidičských průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice č. 91/439/EHS“). Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice č. 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. Podle čl. 12 směrnice č. 2006/126/ES pro účely této směrnice se „obvyklým bydlištěm“ rozumí místo, kde se určitá osoba obvykle zdržuje, tj. nejméně 185 dní v kalendářním roce, z důvodů osobních a profesních vazeb nebo v případě osob bez profesních vazeb z důvodu osobních vazeb vyplývajících z úzkých vztahů mezi touto osobou a místem, kde bydlí. Za obvyklé bydliště osoby, jejíž profesní vazby jsou jinde než osobní vazby a která tedy střídavě pobývá na různých místech ve dvou nebo více členských státech, se však považuje místo 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.

Nejvyšší správní soud se takřka obdobnou situací, jaká panuje i v dané věci, zabýval v celé řadě případů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014 - 29, ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, ze dne 27. 2. 2015, č. j. 7 As 256/2014 - 27, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, ze dne 29. 4. 2015, č. j. 2 As 5/2015 - 30, ze dne 3. 6. 2015, č. j. 1 As 71/2015 - 33, ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015 - 21, atd., všechny rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz), na které pro stručnost odkazuje a jejich závěry přebírá také pro danou věc.

Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích dospěl k závěru, že je na žadateli, aby doložil, že splnil podmínky pro udělení řidičského oprávnění včetně podmínky přechodného pobytu. Podle zákona o silničním provozu se přitom musí jednat o pobyt nikoliv formální (tedy pouhé právo na území České republiky přechodně pobývat), nýbrž o skutečný fyzický pobyt. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, „[z] vnitrostátní i unijní úpravy jednoznačně plyne, že je nutné, aby žadatel prokázal svůj bližší vztah k území členského státu tím, že prokáže skutečnou délku svého pobytu na něm, 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 definovaného pro účely zákona o silničním provozu v jeho ustanovení § 2 písm. hb) požaduje, aby zde osoba pobývala po určitou dobu, čímž zákonodárce zřetelně vyjádřil materiální kritérium, tedy požadavek skutečného

pokračování

a nikoli pouze úředně evidovaného pobytu žadatele na území České republiky, a to z důvodů jeho osobních vazeb k členskému státu. Předložení potvrzení o povolení k přechodnému 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.“ Tyto závěry pak přebírá i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu, srov. např. rozsudky ze dne 27. 2. 2015, č. j. 7 As 256/2014 - 27, a ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015 - 21.

V dané věci stěžovatel předložil za účelem prokázání obvyklého bydliště na území České republiky potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky podle zákona o pobytu cizinců, nájemní smlouvu k místu obvyklého bydliště (pokoje v domě na adrese J. 1360/3, K.), doklady o platbách nájemného, a navrhl výslech svědků za účelem prokázání faktického pobytu a osobních vazeb na území České republiky. Je toho názoru, že tvrzení a důkazy jím vznesené v průběhu správního řízení dostatečně prokázaly jeho osobní vazbu k místu na území České republiky ve smyslu ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, resp. existenci obvyklého bydliště na tomto území. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil.

Ust. § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu ukládá přiložit k žádosti o řídičské oprávnění řadu dokladů. Tyto doklady však samy o sobě automaticky neprokazují materiální pobyt stěžovatele na území České republiky, tedy obvyklé bydliště spočívající v užším vztahu ve smyslu ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. 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. 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, a to z důvodů jeho osobních vazeb k členskému státu.

Jak vyplývá z výše citované judikatury, pouhé předložení potvrzení o přechodném pobytu samo o sobě neznamená, že zde žadatel skutečně po zákonem požadovanou dobu pobýval. Ze zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. prosince 2011 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), totiž vyplývá, že samotné potvrzení o přechodném pobytu nedokládá délku trvání přechodného pobytu cizince na území České republiky, neboť k podání žádosti postačuje odhodláni 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. Pokud by Nejvyšší správní soud uznal, že žadateli stačí pro prokázání obvyklého bydliště pouze předložit potvrzení o umožnění přechodného pobytu, 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 ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014 - 36, rozsudek Soudního dvora ve věci C-419/10 *Hofmann*, nebo důvodová zpráva k zákonu č. 297/2011 Sb., sněmovní tisk č. 300/0, rok 2011).

Výše uvedené přiměřeně platí i pro další stěžovatelem předložené podklady. Ani ty samy o sobě neprokazují existenci osobní vazby, užšího vztahu k místu pobytu na území České republiky ve smyslu výše uvedeném. Podle ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu je osobní vazbou k místu pobytu zejména soužití ve společné domácnosti, rodinné vazby, vlastnictví nebo nájem nemovitosti. Stěžovatel v průběhu správního řízení ani v řízení před krajským soudem netvrdil, že by pobýval na předmětné adrese z důvodu soužití ve společné domácnosti nebo návštěvy některého z členů rodiny. Z výpovědí svědků vyplývá, že pobyt stěžovatele byl motivován podnikatelskými aktivitami, což však nelze považovat za důvod osobní

vazby. Ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu sice s důvody podnikání počítá, nicméně primárně požaduje právě důvod osobní vazby (viz citaci z doslovného znění „*a popřípadě zároveň i z důvodů podnikání*“ z ust. § 2 písm. hh) bod 1 zákona o silničním provozu). V daném případě však existence osobní vazby nebyla stěžovatelem ve správním řízení tvrzena ani prokázána. Stěžovatel tak neprokázal materiální pobyt na území České republiky, tedy obvyklé bydliště spočívající v užším vztahu ve smyslu ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu, jak požaduje výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu. Za takový užší vztah nelze považovat ani skutečnost, že má stěžovatel v domě na předmětné adrese pronajatý pokoj. Stěžovatel v tomto ohledu předložil řadu listin. V nich jsou však významné rozpory (např. ve vztahu k úhradám nájemného, ve vztahu k měně, ve které je nájemné hrazeno atp.) dosahující intenzity výrazně snižující jejich důkazní hodnotu. Ani v tomto směru tak nelze hovořit o prokázání osobní vazby stěžovatele k místu pobytu na území České republiky. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěry správních orgánů a krajského soudu, že stěžovatel nesplnil podmínku obvyklého bydliště na území České republiky ve smyslu zákona o silničním provozu.

Pokud pak stěžovatel až v kasační stížnosti začal tvrdit, že důvodem jeho pobytu (na adrese J. 1360/3, K.) bylo jeho přátelství s V. S., Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že stěžovatel takové tvrzení neuvedl v žalobě. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřijatelné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřiblíží*“ (srov. rozsudek ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Jeho užití lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti pravomocnému správnímu rozhodnutí byly nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám. Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to k popření kasačního principu, který se uplatňuje v řízení o tomto mimořádném opravném prostředku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od právě uvedeného, nelze přehlédnout, že jak V. S., tak i druhá vyslechnutá svědkyně (I. W.) shodně vypověděly, že důvodem stěžovatelova pobytu na území České republiky byly jeho obchodní aktivity.

S ohledem na výše uvedené není Nejvyšší správní soud ani toho názoru, že by krajský soud provedl nesprávný výklad ust. § 52 správního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu výklad krajského soudu plně odpovídá smyslu a účelu citovaného ustanovení, jakož i judikatuře. Jak konstatoval kasační soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2015, č. j. 1 As 71/2015 - 33, „*ve správním řízení mají účastníci povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu). Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v tomto případě), kdy mnohdy dost dobře ani nelze požadovat na správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti. (VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 524). Tak tomu bylo i v nyní projednávaném případě, kdy § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu výslovně ukládá žadateli povinnost k žádosti o udělení řídičského oprávnění přiložit řadu dokumentů včetně dokladů prokazujících obvyklé bydliště žadatele. Je tedy povinností stěžovatele nejen své obvyklé bydliště tvrdit, ale také toto tvrzení náležitými podklady doložit.*“ Nutno doplnit, že v českém právním systému, řízení o udělení řídičského oprávnění z toho nevyjímaje, neplatí zákonná teorie průvodní, podle níž zákon určuje sílu jednotlivých důkazních prostředků či stanoví, které důkazní prostředky prokazují tu či onu skutečnost. I v daném případě naopak platí zásada volného hodnocení důkazů, kdy je

pokračování

na správním orgánu, popř. soudu, aby každý důkaz hodnotil jednotlivě a následně společně s ostatními důkazy podle své úvahy. Opačný výklad, tak jak jej zastává stěžovatel, by vedl k absurdním důsledkům a umožňoval by onu „turistiku za řidičskými průkazy“, před níž varoval jak Nejvyšší správní soud, tak i Soudní dvůr (viz např. rozsudky ze dne 10. 2. 2015, č. j. 6 As 273/2014 - 27, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, či rozhodnutí Soudního dvora *Hofmann*, C-419/10, *Grasser*, C-184/10 atp.).

V dané věci nelze přehlédnout, že stěžovatel navíc zjevně nesplnil ani podmínku prokázání pobytu alespoň 185 dnů v kalendářním roce na území České republiky. Z předložené nájemní smlouvy vyplývá, že nájem byl uzavřen na dobu určitou od 1. 6. 2014 do 31. 12. 2014. Také z výpovědi svědků je zřejmé, že stěžovatel pobýval v České republice teprve od června roku 2014. Je tedy nesporné, že stěžovatel mohl v kalendářním roce 2014 pobýt v místě obvyklého bydliště za dobu nájmu jen přibližně 30 týdnů. I pokud by tak Nejvyšší správní soud vzal v potaz nájemní smlouvu (jejíž důkazní hodnota je s ohledem na její rozpor s dalšími předloženými dokumenty nízká) a přistoupil na tvrzení svědků, kteří ve shodě se stěžovatelem deklarovali, že se tento na předmětné adrese zdržuje v průměru zhruba 4 dny v týdnu, pak by stěžovatel při uváděné frekvenci pobytu v místě obvyklého bydliště nepřekročil zákonem i unijní právní úpravou předpokládanou hranici pobytu 185 dnů v kalendářním roce. Správní orgány (a následně krajský soud) proto nepochybily, když dospěly k závěru, že stěžovatel nesplnil podmínku obvyklého bydliště na území České republiky. Nejvyšší správní soud nepochybně, že stěžovatel by délku pobytu na území České republiky mohl splnit tehdy, pokud by pobýval v České republice i na jiném místě než na uvedené adrese (J. 1360/3, K.), avšak stěžovatel takový pobyt nejenže netvrdil, ale ani relevantně nedokládal.

S ohledem na uvedené nemohl Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčit, že by byl výklad krajského soudu nesprávný, excesivní či dokonce svévolný, jak tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti. Jeho výklad plně odpovídá smyslu a účelu právní úpravy, jakož i konstantní judikatuře. Nejvyšší správní soud proto jeho závěry plně přebírá.

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

Stěžovatel v kasační stížnosti dále uváděl, že právní úprava v zákoně o silničním provozu je ohledně obvyklého bydliště výhodnější než úprava ve směrnici č. 2006/126/ES. Poukázal na to, že podle ust. § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu podmínku obvyklého bydliště lze naplnit i trvalým pobytem na území České republiky, což může vést k tomu, že řidičská oprávnění budou vydávána osobám, které nesplňují podmínku faktického materiálního pobytu,

jelikož údaj o trvalém pobytu je pouze evidenčního charakteru. Má pak za to, že výklad zaujatý správními orgány a krajským soudem zakládá nerovnost mezi českými státními příslušníky a cizinci. K této otázce se kasační soud vyčerpávajícím způsobem vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015 - 21. Nejvyšší správní soud neshledal důvod odklonit se od závěrů vyjádřených v tomto rozhodnutí a přebírá je také pro nyní posuzovanou věc.

V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]měrnice 2006/126/ES prostřednictvím vymezení pojmu „obvyklé bydliště“ určuje, který členský stát je příslušný k vydání řídičského průkazu. Při přenesení úpravy požadované směrnicí do vnitrostátních právních rádu 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 řídičského průkazu. Nemohou libovolně modifikovat či dokonce negovat určení provedené ve směrnici skrze její čl. 12, který vymezuje pojem „obvyklé bydliště“ na základě znaku zadržování se na území (či navrácení 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 řídičská oprávnění vydávají pouze žadatelům, kteří mají obvyklé bydliště na území členského státu vydávajícího průkaz nebo mohou doložit, že už tam alespoň šest měsíců studují. V souladu s výkladovým požadavkem stanoveným ve výše zmíněném rozsudku ve věci Theodoro Wagner Miret lze dospět k závěru, že český zákonodárce nechtěl uvedením pojmu „trvalý pobyt fyzické osoby na území České republiky“ v § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu stanovit jinou regulaci, než kterou umožňuje čl. 7 odst. 1 písm. e) a čl. 12 směrnice 2006/126/ES. Směrnice definuje pojem „obvyklého pobytu“ na základě zadržování se na území (či navrácení 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 zadržování se na území (či navrácení se na území s výjimkou časově omezeného úkolu) a osobních či profesních vazeb k území. Uvedené mj. znamená, že pokud v řízení o vydání řídičského 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 řídičského průkazu předběžně vycházet, vůbec nespĺňuje požadavky na faktický pobyt na území (či navrácení se na území) a vazby k území, nebude ve vztahu k takové osobě splněn obvyklý pobyt ve smyslu § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud proto nemůže souhlasit s tvrzením stěžovatele, že by česká právní úprava v zákoně o silničním provozu u fyzických osob s trvalým pobytem na území České republiky vycházela toliko z registračního principu. I u těchto osob je zjištění učiněné správním orgánem o absenci patřičných vazeb k území na překážku vydání řídičského průkazu“.

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

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému správnímu orgánu pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení

pokračování

o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 7. června 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu