



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **M. M. H.**, zastoupen JUDr. Martinem Plchem, advokátem se sídlem Vojtěšská 245, Mýto, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2025, č. j. 51 A 32/2024-35,

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 :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je německý státní příslušník, který dne 29. 8. 2023 podal žádost o udělení řidičského oprávnění i vydání řidičského průkazu u Městského úřadu Černošice (dále také „*městský úřad*“ či „*správní orgán I. stupně*“). Vedle dokladů o odborné a zdravotní způsobilosti žalobce předložil též listiny mající prokazovat existenci obvyklého bydliště na území ČR. Především se jednalo o nájemní smlouvu ze dne 1. 6. 2022 o nájmu bytu v K. V., dále o nájemní smlouvu ze dne 1. 8. 2023 o nájmu pokoje v rodinném domě v Ř. Vedle toho doložil listiny k prokázání účasti na povinných odvodech (daňové přiznání, přehled plateb na pojistném na sociálním zabezpečení a zdravotním pojištění), smlouvu s mobilním operátorem a potvrzení o návštěvách fitness centra v K. V.

[2] Městský úřad Černošice rozhodnutím ze dne 14. 12. 2023, č. j. MUCE 231903/2023 SO, žalobcovu žádost zamítl, neboť neshledal za prokázané splnění podmínky obvyklého bydliště spočívající ve faktickém pobytu na území ČR nejméně 185 dní v roce ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Městský úřad vyšel z úvahy, že bylo na žalobci, aby existenci dané podmínky prokázal. Ten však své důkazní břemeno neunesl, neboť jím předložené listiny nedokládaly jeho skutečné pobývání na území České republiky, ale pouze formálně dokládaly evidenci bydliště a podnikatelského oprávnění. Městský úřad zároveň zohlednil, že již dříve posuzoval větší množství obdobných žádostí žadatelů z Německa, které byly co do typu a obsahu předkládaných listin prakticky totožné a provázané se stejnými osobami (typicky pronajímatelem, překladatelem, registrujícím lékařem či zpracovatelem daňového přiznání). Pojítkem těchto žádostí byla autoškola, u které tito žadatelé (včetně žalobce) absolvovali výuku a výcvik, a která zároveň na svých webových stránkách a facebookovém profilu inzerovala služby zaměřené na cizí státní příslušníky s tím, že nabízí komplexní systém, jak klienta k získání řidičského oprávnění dovést, a to včetně zajištění podkladů pro udělení řidičského oprávnění a vydání řidičského průkazu. V kontextu těchto okolností městský úřad vyhodnotil žalobcem předložené listiny jako účelové. Rovněž bylo podle městského úřadu vyloučeno, že žalobce navštěvoval ve vymezeném období jím uváděné fitness centrum v K. V. Městský úřad tedy uzavřel, že i když se žalobcem předložené listiny mohou jevit na první pohled jako perfektní, tak ve skutečnosti naznačují praxi spočívající ve snaze obejít zákonnou podmínku obvyklého bydliště na území ČR, a tím získat řidičské oprávnění snáze, než by tomu bylo v zemi skutečného bydliště.

[3] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 21. 3. 2024, č. j. 040554/2024/KUSK, potvrdil rozhodnutí městského úřadu a zamítl žalobcovu odvolání. Shledal, že městský úřad vyšel ze spolehlivě a dostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalobcem předložené podklady prokazující jeho faktický pobyt na území ČR shledal i žalovaný jako účelové a toliko formální, tudíž neprokazovaly žalobcův skutečný pobyt na území ČR.

[4] Následně se žalobce obrátil na Krajský soud v Praze, který zamítl jeho žalobu rozsudkem ze dne 4. 2. 2025, č. j. 51 A 32/2024-35.

[5] Úvodem svého rozsudku krajský soud neshledal důvodnou žalobcovu námitku ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Z obsahu napadeného rozhodnutí podle krajského soudu jasně vyplynulo, že žalovaný se plně ztotožnil se skutkovými a právními závěry vyslovenými správním orgánem I. stupně. Ten ve svém rozhodnutí jednoznačně uvedl, z jakých podkladů vycházel, které z nich naopak nepovažoval za relevantní a konečně jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení. Nebylo tedy pravdou, že by závěry správních orgánů byly založeny pouze na domněnkách. Zároveň není vadou, jestliže si žalovaný závěry vyslovené již správním orgánem I. stupně osvojil, nedospěl-li sám k jinému hodnocení.

[6] Ohledně klíčové sporné otázky – tedy zda žalobce prokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR – krajský soud nejprve shrnul relevantní právní úpravu i její smysl a účel. Přitom zdůraznil, že na splnění podmínky obvyklého bydliště je třeba nahlížet materiálně, nikoli formálně (tj. že žadatel o udělení řidičského oprávnění musí prokázat faktický stav svého bydliště, a nikoliv stav pouze formální) a důkazní břemeno

pokračování

ohledně splnění této podmínky náleží zcela na žadateli. Krajský soud se přitom ztotožnil s právním hodnocením správních orgánů, že podklady, které žalobce v průběhu řízení o své žádosti předložil, splnění dané podmínky nedokládaly. Formálně se sice jednalo o dokumenty předvídané ve výčtu § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, materiálně však skutečný pobyt žalobce na území ČR neprokazovaly. Naopak byly zjištěny významné indicie zpochybňující věrohodnost toho, že by žalobce na některé z jím uváděných adres skutečně bydlel, a naznačující účelovost jeho jednání. Krajský soud se postupně jednotlivě vyjádřil ke všem žalobcem předloženým dokumentům – nájemním smlouvám, listinám vztahujícím se k žalobcově údajné podnikatelské činnosti na území ČR, listinám vztahujícím se k povinným odvodům, pobytovým dokumentům, smlouvě o zřízení telefonního čísla a potvrzení o navštěvování fitness centra v K. V. Konečně krajský soud neshledal pochybení ani v tom, že správní orgány odmítly pro nadbytečnost provést místní šetření na žalobcově údajném místě faktického pobytu v Ř.; pobyt zde byl vyvrácen jinými důkazy.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobcově námitce ohledně porušení jeho legitimního očekávání v určitý způsob rozhodování ve skutkově obdobných věcech. Krajský soud se žalobcem nesouhlasil, že by jeho postavení bylo stejné jako v případě jiných žadatelů z Německa, kteří o vydání řidičského oprávnění či řidičského průkazu v minulosti úspěšně žádali u českých orgánů. Uvedl, že u každé jednotlivé žádosti je třeba zkoumat, zda splňuje náležitosti vyžadované zákonem o silničním provozu, což správní orgány v dostatečném rozsahu učinily, byť s výsledkem pro žalobce negativním. Podle krajského soudu rovněž nebylo možné hovořit o tom, že by důvodem zamítnutí žalobcovy žádosti byla žalobcova národnost, neboť k zamítnutí žádosti bezesporu došlo z důvodu neprokázání podmínky obvyklého bydliště na území ČR, tj. faktického pobývání a existence společenských vazeb k území. I žalobcova námitka o údajné diskriminaci z důvodu jeho národnosti tedy byla podle krajského soudu zcela nedůvodná.

[8] Konečně za částečně důvodnou považoval krajský soud žalobní námitku proti argumentaci správních orgánů založené na tom, že účelovost žalobcova jednání potvrzoval mj. i podnikatelský model autoškoly (Zoom autoškola super intensivně s.r.o.; dále jen „Zoom“), u které žalobce absolvoval v ČR odborný výcvik. Krajský soud připustil, že problém tzv. „řidičákové turistiky“ je v ČR do určité míry notorií. Ostatně právě z důvodu eliminace tohoto jevu byl do současné úpravy zákona o silničním provozu implementován čl. 12 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (dále jen „směrnice o řidičských průkazech“), jehož splnění je předmětem nynějšího sporu. Tuto notorii však nelze zobecňovat až do té míry, jak učinily správní orgány, které autoškole Zoom přisoudily účast na „řidičákové turistice“, aniž by tyto své závěry důkazně podložily. Soud nepřehlížel určité indicie, které naznačují správními orgány tvrzenou propojenost provozovatele autoškoly a osob vydávajících podklady k žádosti, nicméně k jednoznačnému závěru o této propojenosti schází ve správním spise dostatečná opora. V tomto rozsahu krajský soud přisvědčil žalobci, že tvrzení správních orgánů o podnikatelském zaměření autoškoly Zoom zůstávají pouze v rovině nepotvrzených domněnek (třebaže s racionálním jádrem). I navzdory tomuto částečnému důkaznímu deficitu však napadené rozhodnutí dle krajského soudu obstálo. Třebaže v průběhu správního řízení nebyla jednoznačně prokázána správními orgány vyslovená podezření vztahující se k aktivitám autoškoly Zoom, tak to stále nemění

nic na tom, že žalobce neprokázal podmínku obvyklého bydliště ve smyslu § 82 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, a proto jeho žádosti nemohlo být vyhověno.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále *stěžovatel*) kasační stížnost, v níž uplatnil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel je nadále přesvědčen, že správním orgánům doložil dostatek podkladů, kterými prokázal své obvyklé bydliště na území ČR. K tomu navíc opakovaně upozorňuje, že nedoložil jen písemné podklady, ale navrhl i místní šetření na konkrétní adrese v Ř., kterým chtěl prokázat, že na této adrese skutečně žije. Správní orgány toto místní šetření neprovedly, aniž by zdůvodnily, proč tak neučinily. Správní orgány navíc prostřednictvím policie provedly místní šetření ve fitness centru v K. V., ze kterého vyvodily pro stěžovatele negativní závěry. Z toho stěžovatel usuzuje, že správní orgány selektivně prováděly pouze důkazy v jeho neprospěch.

[11] Krajský soud podle stěžovatele poté pochybil, pokud dospěl k závěru, že z rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že stěžovatelem navržené místní šetření nebylo provedeno pro nadbytečnost, neboť údajný stěžovatelův fakticky pobyt v Ř. byl vyvrácen jinými důkazy. S tímto závěrem stěžovatel nesouhlasí, neboť z rozhodnutí správních orgánů závěr o nadbytečnosti místního šetření neplyne, případně nelze dospět k závěru, že by místní šetření bylo nadbytečné. Stěžovatel jeho prostřednictvím naopak chtěl prokázat svůj faktický pobyt (resp. obvyklé bydliště) na území ČR. Závěr o nadbytečnosti místního šetření v daném případě podle stěžovatele ani nedával smysl, neboť správní orgány i krajský soud dospěly k závěru o stěžovatelově nedostatečném prokázání obvyklého bydliště. V takovém případě nemůže být nadbytečný důkaz, kterým chtěl stěžovatel tuto základní spornou otázku prokázat. Protože správní orgány odmítly provést místní šetření, vycházely podle stěžovatele z nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

[12] Dále stěžovatel nesouhlasí se závěrem, podle kterého nastavení plateb pojistného na sociální zabezpečení na minimální zákonem stanovenou výši naznačovalo ryze účelové přihlášení stěžovatele k systému důchodového pojištění. Podle stěžovatele se i ohledně této skutečnosti jedná o ničím nepodložené domněnky správních orgánů a krajského soudu vyložených v jeho neprospěch. Souhrnně byla podle stěžovatele rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť v nich nebylo dostatečně vysvětleno, proč stěžovatel neprokázal své obvyklé bydliště na území ČR.

[13] V podstatě jediným důkazem, ze kterého správní orgány i krajský soud vycházely při svém hodnocení věci, bylo sdělení Policie ČR, podle kterého stěžovatel v rozhodném období nenavštěvoval fitness centrum v K. V., na což se stěžovatel odvolával. Zbytek úvah správních orgánů i krajského soudu byly podle stěžovatele pouhé ničím neprokázané domněnky v jeho neprospěch. Navíc ani ze sdělení Policie ČR nebylo dle stěžovatele zřejmé, jak její šetření probíhalo a jak policie k závěru o stěžovatelově nenavštěvování fitness centra dospěla. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem žalovaného, podle kterého je pro posouzení věci klíčový výsledek šetření ve fitness centru, nikoli to, jak policie při místním šetření postupovala. U tak klíčového důkazu v jeho neprospěch by mělo být seznatelné, jakým způsobem jej policie pořídila. Způsob provedení totiž může mít vliv na věrohodnost

pokračování

místního šetření. Nelze převzít pouhý zcela nekonkrétní a obecný závěr policie o tom, že stěžovatel fitness centrum nikdy nenavštěvoval, aniž by bylo zřejmé, jak k tomuto závěru policie došla.

[14] V poslední kasační námitce stěžovatel namítl, že byt od správního orgánu obdržel výzvu k doplnění podkladů prokazujících jeho obvyklé bydliště na území ČR, tato výzva byla pouze zcela obecná bez jakékoli konkretizace ke stěžovatelovu případu. S ohledem na to, že stěžovatel předtím doložil značné množství podkladů, které však správnímu orgánu nestačily, měl správní orgán stěžovateli vyjít vstříc a konkretizovat, jaké podklady má stěžovatel doložit, aby své obvyklé bydliště prokázal.

[15] Ve svém vyjádření žalovaný upozornil, že stěžovatelovy kasační námitky se do značné míry shodují s námitkami, které stěžovatel vznesl již v řízení před krajským soudem. Se všemi námitkami se krajský soud dostatečně vypořádal a s jeho posouzením žalovaný souhlasí. Rozsudek krajského soudu byl dostatečně odůvodněn a krajský soud vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu. I krajský soud správně shledal, že stěžovatel neprokázal své obvyklé bydliště na území ČR, proto byla jeho žádost v souladu se zákonem zamítnuta. K neprovedení místního šetření žalovaný zopakoval, že jeho provedení by bylo nadbytečné, neboť z ostatních provedených důkazů bylo prokázáno, že stěžovatel v tomto místě své obvyklé bydliště neměl. Pokud by stěžovatel měl na území ČR skutečně své obvyklé bydliště, mohl tuto skutečnost prokázat jinými než pouze formálními a účelově vytvořenými dokumenty, jako například svědeckými výpověďmi, lékařskými zprávami, doklady o úhradách věcí denní potřeby, případně doklady o faktické realizaci své podnikatelské činnosti. Jako nepřipustnou poté žalovaný označil stěžovatelovu námitku ohledně nedostatečného poučení stěžovatele o vyžadovaných podkladech, kterou stěžovatel vnesl až v kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud také upozorňuje obě strany nynějšího sporu, že v daném případě nelze uvažovat o nepřijatelnosti stěžovatelovy kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. O nepřijatelnosti kasační stížnosti lze uvažovat pouze ve věcech podle § 31 odst. 2 s. ř. s., v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (k tomu srov. § 104a ve spojení s § 31 odst. 2 s. ř. s.). O takovou věc se nyní nejedná, neboť ta nespádala pod žádnou ze situací uvedených ve zmíněném ustanovení, a proto o ní před krajským soudem rozhodoval senát složený ze tří soudců. Nejvyšší správní soud se tedy nezabýval ani stěžovatelovou argumentací ve prospěch přijatelnosti kasační stížnosti, ani argumentací žalovaného v její neprospěch.

[18] Kasační stížnost **není** důvodná.

[19] V první řadě dává Nejvyšší správní soud žalovanému za pravdu v tom, že je nepřipustná stěžovatelova námitka ohledně údajného nedostatečně vstřícného postupu správních orgánů, které mu zaslaly jen obecnou výzvu k doložení podkladů, aniž by specifikovaly, jaké podklady k prokázání obvyklého bydliště má stěžovatel doložit. Jak upozornil již žalovaný, stěžovatel tuto námitku neuvedl v žalobě ani v replice k vyjádření žalovaného a krajský soud se touto námitkou tedy nemohl zabývat. Není přitom pochyb, že stěžovateli nic nebránilo, aby tuto námitku uvedl již v řízení před krajským soudem. Tato kasační námitka je proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná a Nejvyšší správní soud se jí nezabýval.

[20] Stěžovatelovu přípustnou kasační argumentaci lze podle Nejvyššího správního soudu v zásadě rozčlenit do dvou okruhů. V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů i rozsudku krajského soudu, neboť podle stěžovatele tato rozhodnutí dostatečně nevysvětlila, proč stěžovatel neprokázal své obvyklé bydliště na území ČR; ve druhém okruhu kasačních námitek stěžovatel namítá nedostatečně zjištěný skutkový stav, ze kterého správní orgány a následně i krajský soud vycházely.

[21] Z logické návaznosti kasačních námitek, jak je byly vymezeny výše, se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, resp. krajského soudu. Vada nepřezkoumatelnosti totiž zpravidla negativně ovlivní, případně zcela vyloučí možnost přezkumu věcných závěrů rozhodnutí správních orgánů, resp. krajského soudu.

[22] Již na tomto místě přitom Nejvyšší správní soud stěžovatele upozorňuje, že kasační stížnost je primárně opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, domáhá zrušení soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatelova kasační polemika musí tedy primárně směřovat vůči napadenému rozsudku krajského soudu, což stěžovatel v posuzovaném případě činí nedůsledně a Nejvyšší správní soud zde opět souhlasí se žalovaným, který ve svém vyjádření upozornil, že kasační polemika se v zásadě shoduje s tím, co stěžovatel namítal již v řízení před krajským soudem o žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

[23] I s ohledem na výše uvedené a značnou obecnost této stěžovatelovy kasační námítky, který v podstatě neuvádí žádnou konkrétní skutečnost, jíž by se krajský soud, resp. správní orgány opomněly zabývat, není podle Nejvyššího správního soudu námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, resp. rozhodnutí správních orgánů důvodná (k námitce údajně nevypořádaného důkazního návrhu podrobněji níže). Již krajský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru o dostatečném odůvodnění rozhodnutí správních orgánů – srov. odst. 20 až 24 rozsudku krajského soudu. Tomuto posouzení nemá Nejvyšší správní soud vytknout a shodný závěr ohledně přezkoumatelnosti lze přijmout i ve vztahu k rozsudku krajského soudu.

[24] Krajský soud jasně vyložil, proč považoval rozhodnutí žalovaného za zákonné. Napadený rozsudek se vypořádal se všemi žalobními námitkami a obsahuje jasně formulované závěry, které jsou také podpořeny srozumitelnou a vnitřně soudržnou

pokračování

argumentací krajského soudu. Jen ze skutečnosti, že v rozporu s přesvědčením stěžovatele krajský soud posoudil napadené rozhodnutí žalovaného jako zákonné, ještě nevyplývá, že by byl rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Námitku stěžovatele, že krajský soud nedostatečně a nepřesvědčivě vyložil úvahy, jimiž se řídil, tedy 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. Z rozsudku krajského soudu bylo zcela zřejmé, proč se krajský soud ztotožnil s ústředním závěrem správních orgánů o neprokázání obvyklého bydliště na území ČR ze strany stěžovatele. Krajský soud rovněž vyložil svůj právní názor ohledně toho, proč nebylo porušeno stěžovatelovo legitimní očekávání, že zamítnutí jeho žádosti nebylo projevem diskriminace a že nedošlo ani k opomenutí stěžovatelem navrhovaného důkazu. Krajský soud dokonce shledal částečně důvodnou jednu ze stěžovatelových žalobních námitek ohledně neprokázání účelové povahy činnosti autoškoly, u které stěžovatel absolvoval v ČR odborný výcvik. I přesto však krajský soud shledal, že na základě ostatních zjištěných skutečností stěžovatel neprokázal své obvyklé bydliště na území ČR. O nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu tedy v posuzovaném případě nemůže být řeč.

[25] Veškerá zbývající stěžovatelova polemika směřuje proti údajně nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu ze strany správních orgánů. Stěžovatel podle svého přesvědčení doložil dostatečný počet podkladů, které prokazovaly jeho obvyklé bydliště na území ČR. Správní orgány navíc odmítly provést stěžovatelem navrhované místní šetření a veškeré skutečnosti vyložily v neprospěch stěžovatele. U policejního šetření navíc není zřejmé, jak bylo policií prováděno.

[26] Pouze ve stručnosti Nejvyšší správní soud shrnuje právní rámec, na kterém mezi účastníky řízení panuje shoda a o kterém není sporu. Osoba požadující udělení řidičského oprávnění musí splnit několik podmínek obsažených především v § 82 zákona o silničním provozu. Jednou z podmínek je podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona i *obvyklé bydliště na území ČR*. Obvyklé bydliště je definováno v § 2 písm. hh) citovaného zákona, podle kterého *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.

[27] Podle § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu musí být k žádosti o udělení či rozšíření řidičského oprávnění přiložen mj. i *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.

[28] Jak již uvedl krajský soud, jsou výše citovaná ustanovení implementací směrnice o řidičských průkazech. Podle čl. 7 odst. 1 písm. e) směrnice o řidičských průkazech 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. Pojem „obvyklé bydliště“ pak definuje čl. 12 směrnice. Shora citovaná úprava směrnice o řidičských průkazech zavádí podmínku obvyklého bydliště především za účelem zamezení „turistice za řidičskými průkazy“. Jejím cílem je tedy omezit účelové žádosti o řidičská oprávnění v situaci, kdy neexistuje úplná harmonizace právních úprav členských států ohledně vydávání řidičských průkazů.; tato podmínka je vedle toho nezbytná i pro kontrolu dodržení podmínky způsobilosti k řízení (k účelu stanovení podmínky obvyklého bydliště viz např. 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* či rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. května 2011 ve věci C-184/10, *Mathilde Grasser proti Freistaat Bayern*.) Stejně tak judikatura Nejvyššího správního soudu vykládá požadavek na prokázání splnění podmínky obvyklého bydliště materiálně, tj. že žadatel o udělení řidičského oprávnění musí prokázat faktický stav svého bydliště, a nikoliv stav pouze formální; musí tedy prokázat, že zde po stanovenou dobu skutečně pobýval (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. 6 As 47/2013-68, odst. [16] až [19], ze dne 28. 11. 2014, č. j. 4 As 204/2014-29, či ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 287/2014-36, č. 3236/2015 Sb. NSS). Proto je třeba vždy zkoumat, co skutečně předložené doklady prokazují, resp. zda je jimi zejména s ohledem na jejich povahu, obsah, srozumitelnost a věrohodnost prokázáno obvyklé bydliště. Důkazní břemeno ohledně splnění podmínky obvyklého bydliště přitom leží zcela na žadateli o udělení řidičského oprávnění. Jak konstatoval NSS v rozsudku 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, nýbrž v případě pochybností musí žadatel prokázat materiální obvyklé bydliště na území České republiky.“ Je tomu tak především proto, že pro osobu, která skutečně pobývá na území České republiky a má zde též osobní vazby, by nemělo být obtížné doložit pozitivní skutečnosti týkající se skutečné povahy jejího pobytu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 As 210/2018-39. odst. [30]).

[29] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že stěžovatel v průběhu správního řízení předložil k prokázání svého obvyklého bydliště na území ČR značné množství podkladů, včetně těch, které jsou výslovně vyjmenovány v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu. Ani v takovém případě však nemusí (automaticky) dojít k prokázání obvyklého bydliště na území ČR. Jak již dříve konstatoval Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, „zákon o silničním provozu není koncipován tak, že každému žadateli, který předloží jeden (či více) ze zákonem uvedených dokladů, bude automaticky vydáno řidičské oprávnění, nýbrž v případě pochybností musí žadatel prokázat materiální, obvyklé bydliště na území České republiky. Ustanovení § 92 odst. 4 písm. d) a § 109 odst. 8 písm. g) zákona o silničním provozu je nutno interpretovat jako demonstrativní výčet důkazních prostředků, jimiž žadatel může ‚obvyklé bydliště‘ doložit [...] výčet dokumentů uvedený v § 92 odst. 4 písm. d) zákona

pokračování

o silničním provozu je pouze demonstrativní a slouží především jako určitý návod. To tedy neznámá, že správní orgán musí žádosti, k níž je předložen některý z těchto dokumentů, resp. jejich kombinace, vyhovět. Správní orgán musí žádosti vyhovět jen v případě, že jsou splněny zákonné podmínky, tedy v případě, že žadatel předložením podkladů na podporu svého tvrzení prokáže, že splňuje podmínku „obvyklého bydliště“ na území České republiky. K tomu může využít jak podkladů uvedených v § 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu, tak i podkladů jiných, které v tomto ustanovení uvedeny nejsou. Posouzení, zda žadatel své „obvyklé bydliště“ prokázal, je pak věcí správního orgánu, který musí své úvahy náležitě vyjádřit ve svém rozhodnutí [...] není totiž důležité, kolik důkazních prostředků žadatel předloží, ale podstatný je obsah vztahů jimi založených (takto souhrnně zejména podrobný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2015, č. j. 5 As 3/2015-34, i s odkazy na dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora EU). Pro splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR je rozhodující skutečný fyzický pobyt, nikoliv pobyt formální (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 287/2014-36). V případě, kdy žadatel neprokáže své obvyklé bydliště formálními důkazy, může především navrhnout svědky k prokázání toho, že se na jím uváděné adrese skutečně zdržuje, že má na území České republiky „osobní vazby“ a vykonává zde podnikatelskou činnost. Skutečný výkon podnikatelské činnosti může žadatel prokazovat různými listinami – smlouvami, fakturami, dalšími účetními doklady apod. (již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 3/2015-34).

[30] Přesně v tomto světle posoudily stěžovatelovu žádost správní orgány a následně i krajský soud. Správní orgány i krajský soud si byly vědomy značného množství podkladů, které stěžovatel k prokázání svého obvyklého bydliště na území ČR předložil a tyto podklady i další skutečnosti řádně vyhodnotily. Dospěly přitom k závěru, že stěžovatel své obvyklé bydliště na území ČR neprokázal. Nejvyšší správní soud s tímto posouzením souhlasí. I podle Nejvyššího správního soudu se v průběhu správního řízení objevily významné indicie zpochybňující věrohodnost toho, že by stěžovatel na některé z jím uváděných adres skutečně pobýval, a naznačující účelovost jeho jednání.

[31] Již krajský soud se ve svém rozsudku podrobně zabýval hodnocením všech podkladů, které stěžovatel předložil. Nejvyšší správní soud s tím hodnocením souhlasí a upozorňuje, že stěžovatel v nynější kasační stížnosti hodnocení převážné části podkladů nijak konkrétně nenapadl – vyjma neprovedeného místního šetření a údajně nedostatečně odůvodněného místního šetření ve fitness centru v K. V.; k tomu níže v tomto rozsudku. Ohledně převážné části podkladů proto Nejvyšší správní soud vyšel z hodnocení krajského soudu (odst. 36 až 42 rozsudku krajského soudu), se kterým, jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, souhlasí.

[32] Tak především již krajský soud konstatoval, že obě nájemní smlouvy dokládaly primárně oprávnění stěžovatele užívat pronajaté prostory, ale nikoli skutečnost, že stěžovatel tyto prostory skutečně užíval pro účely bydlení v zákonem stanoveném rozsahu. Obsah těchto smluv sám o sobě nevypovídal nic o existenci vazeb mezi stěžovatelem a místem, kde bydlí, ale naopak vzbuzoval spíše pochybnosti. V případě nájemní smlouvy ze dne 1. 6. 2022 byl totiž předmětem nájmu byt v domě v K. V., který však nebyl ve smlouvě ani jejích dodatcích nijak blíže vymezen (např. číslem bytové jednotky), a to ani v připojeném předávacím protokolu, který byl tvořen pouze nevyplněným formulářem obsahujícím toliko datum předání. V případě nájemní smlouvy ze dne 1. 8. 2023 byl

předmětem nájmu pokoj (specifikovaný pouze výměrou) v rodinném domě v Ř., aniž by ve smlouvě bylo sjednáno oprávnění k užívání kuchyně a sociálního zařízení. Je přitom překvapivé, že si stěžovatel v období, které zahrnuje rok a dva měsíce, pronajme prostory k bydlení ve dvou různých městech (K. V. a Ř.) vzdálených od sebe přibližně 155 km, aniž by alespoň nastínil svůj vztah k těmto regionálně zcela odlišným místům, natož aby vysvětlil důvod svého přesunu mezi nimi. V této souvislosti již městský úřad přílehavě poukázal na blízkou časovou souvislost mezi uzavřením nájemní smlouvy ze dne 1. 6. 2022 a podáním žádosti o přijetí k výuce v autoškolě, což je další indicie podporující závěr, že skutečným účelem sjednání nájmu bylo dosáhnout formálního naplnění podmínky pro udělení řidičského oprávnění v ČR, ale nikoli zde skutečně bydlet. Správní orgány obou stupňů rovněž přílehavě zdůraznily, že stěžovatel si objekt na adrese v Ř. pronajal sotva měsíc před podáním žádosti, pak v ní ale opět uvedl adresu bydliště v K. V. Žalovaný též správně poznamenal, že ač měl žalobce od 1. 6. 2022 pronajatý byt na adrese v K. V., tak v posudku o zdravotní způsobilosti ze dne 6. 9. 2022 uvádí adresu svého bydliště v německém A.

[33] Obdobně je tomu i v případě listin vztahujících se ke stěžovatelem tvrzené podnikatelské činnosti na území ČR. I Nejvyšší správní soud souhlasí se správními orgány, že tyto listiny sice dokládaly stěžovatelovo oprávnění podnikat na území ČR, ale nevypovídaly nic o tom, že by zde stěžovatel nějakou podnikatelkou činnost skutečně vykonával. Ba právě naopak: stěžovatel sice doložil přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2022, ale ponechal jej prakticky nevyplněné a neuvedl v něm žádné příjmy z podnikatelské činnosti.

[34] Reálný výkon podnikatelské činnosti nepotvrzovaly ani stěžovatelem doložené platby záloh Okresní správě sociálního zabezpečení na pojistné na sociální zabezpečení a plateb Všeobecné zdravotní pojišťovně na pojistné na zdravotní pojištění. Jak správně poznamenal již městský úřad, přihlášení do systému obou těchto veřejných pojištění má blízkou časovou souvislost s podáním žádosti o přijetí k výuce do autoškoly, neboť vše proběhlo během podzimu 2022. Současně nelze přehlédnout nastavení plateb pojistného na sociální zabezpečení na minimální zákonem stanovenou výši, což naznačuje, že přihlášení se k systému důchodového pojištění bylo ze strany stěžovatele ryze formální.

[35] Podobně i osvědčení o registraci k přechodnému pobytu a úřední potvrzení o odhlášení z adresy pobytu stěžovatele v Německu ke dni 21. 8. 2023 formálně potvrzují evidenční změnu pobytu, avšak samy o sobě nevypovídají o tom, kde se stěžovatel fakticky zdržuje s úmyslem tam skutečně bydlet. Naopak jejich obsah v kontextu dalších okolností vyvolává další pochyby, na které správní orgány přílehavě upozornily (viz str. 4 až 5 napadeného rozhodnutí, str. 7 až 8 prvostupňového rozhodnutí): stěžovatel totiž ve správním řízení tvrdil, že má na území ČR obvyklé bydliště již od června 2022, ale zároveň předložil potvrzení o odhlášení ze své adresy pobytu v Německu až ke dni 21. 8. 2023. Toto datum navíc těsně předcházelo podání žádosti (29. 8. 2023), ve které žalobce nadto uvedl adresu bydliště v K. V., ač tou dobou měl již pronajatý pokoj v Ř.. I podle Nejvyššího správního soudu souhrn těchto okolností skutečně vypovídal o nekonzistentním přístupu stěžovatele a naznačoval účelovost jeho jednání.

[36] O vazbách stěžovatele na jím tvrzené adresy pobytu v ČR nevypovídala ani smlouva o zřízení telefonního čísla, kterou uzavřel se společností T-Mobile, ani přehled

pokračování

žalobcových plateb vůči této společnosti. Jak opět poznamenal již městský úřad, zmiňovaná smlouva s mobilním operátorem nijak negarantuje, kde budou uživatelé telefonního čísla pobývat, neboť služby v ní specifikované lze využívat odkudkoliv.

[37] V zásadě jedinou listinou, která měla potenciál doložit reálné vazby žalobce na území ČR, bylo potvrzení z fitness centra v K. V. o tom, že stěžovatel toto fitness centrum skutečně navštěvuje. Nicméně ani toto potvrzení nepůsobí v kontextu dalších okolností věrohodně. Předně je zarážející, že z celkového počtu vykázaných 84 vstupů jsou pouze tři (!) s údajem o permanentce a využití konkrétní částky, ostatní jsou evidovány jen jako jednorázový vstup s hodnotou 0 Kč. Dále nelze přehlédnout, že evidované vstupy zahrnují období od 2. 1. 2023 do 14. 10. 2023, tedy včetně období, kdy měl žalobce pobývat již na adrese v Ř. Obecně jistě nelze vyloučit nějaké specifické okolnosti, při nichž by dávalo smysl navštěvovat fitness centrum v K. V. při současném bydlení ve 155 km vzdálených Ř., nicméně stěžovatel žádné takové okolnosti nikdy nepředestřel. Za této situace nelze správním orgánům vyčítat, že jim i navzdory předloženému potvrzení vznikly důvodné pochyby o tom, zda stěžovatel jím označované fitness centrum vůbec navštěvoval. Tyto pochybnosti dále umocnilo sdělení policie ze dne 21. 11. 2023, z něhož vyplývá, že Policie ČR provedla na základě žádosti městského úřadu v prostorách zmiňovaného fitness centra šetření a zjistila, že žalobce toto místo nikdy nenavštěvoval.

[38] Rovněž ani Nejvyšší správní soud poté neshledal důvodnou stěžovatelovu námitku ohledně nedostatečně odůvodněného postupu Policie ČR v rámci místního šetření ve fitness centru. Byť Nejvyšší správní soud souhlasí, že odpověď Policie ČR ohledně místního šetření mohla být jistě obsáhlejší – v odpovědi Policie ČR je v zásadě uveden pouze závěr, že stěžovatel uvedené fitness centrum v předmětném období, které stěžovatel uváděl, nikdy nenavštěvoval. Na druhou stranu však lze zajisté rozumět i úspornému sdělení policie. V nynější věci nevyvstaly ze stěžovatelovy argumentace ani jiných okolností pochyby ohledně postupu Policie ČR či věrohodnosti jejího zjištění. Městský úřad postupoval zcela v souladu se zákonem a logickým uvažováním, když ohledně pochyb o skutečném navštěvování fitness centra (nadto v K. V. – tedy v jiném městě než byla místní působnost Městského úřadu v Černošicích) požádal Policii ČR o prověření stěžovatelova tvrzení. Za klíčové však Nejvyšší správní soud považuje, že již krajský soud stěžovatele navíc upozornil, že pokud tvrdil a předkládal návštěvy fitness centra v K. V., pak to byl v první řadě on, kdo měl být schopen vysvětlit, jak tyto návštěvy probíhaly, jak to bylo s úhradami za vstupy, případně proč měl evidovány návštěvy též z doby, kdy již za své obvyklé bydliště označoval adresu ve 155 km vzdálených Ř. Stěžovatel však v tomto směru nikdy žádnou konkrétní argumentaci neuvedl, a naopak se rozhodl pouze obecně zpochybňovat místního šetření Policie ČR. I kdyby snad výstup Policie ČR navazující na místní šetření byl zpochybněn pro jeho menší konkrétnost, zůstává zde těžko vysvětlitelné navštěvování (takřka denní) velmi vzdáleného podniku v době, kdy stěžovatel dle svých tvrzení měl pobývat v Ř. Stěžovatelův postup a argumentace se tak i podle Nejvyššího správního soudu mýlí s podstatou posuzovaného sporu a jeho žádosti, v rámci které se měl stěžovatel primárně snažit o prokázání svého obvyklého bydliště, resp. rozmělnění pochybností, které v průběhu správního řízení vyvstaly.

[39] Konečně i ohledně stěžovatelem namítaného neprovedení místního šetření na adrese v Ř. Nejvyšší správní soud souhlasí s posouzením věci krajským soudem, resp. předtím správními orgány. Z výše podaného hodnocení věci i podle Nejvyššího správního

soudu vyplynuly takové nedostatky, resp. nejasnosti a rozpory ve stěžovatelských tvrzeních i předložených důkazech, že místní šetření ani podle Nejvyššího správního soudu nemohlo prokázat stěžovatelsko obvyklé bydliště na území ČR; proto správní orgány v souladu se zákonem odmítly provedení místního šetření pro nadbytečnost. Navíc je třeba vzít v potaz i skutečnost, že zákon o silničním provozu vyžaduje v rámci prokázání obvyklého bydliště na území ČR vedle reálného místa pobývání i kontinuitu pobývání v ČR v podobě 185 dnů v kalendářním roce. Především tuto kontinuitu nemohlo ani podle Nejvyššího správního soudu navrhované místní šetření prokázat, nadto i u navrhovaného místního šetření se stěžovatel po celou dobu sporu pohyboval výlučně v obecných námitkách o neprovedení místního šetření, aniž by konkrétně uvedl, co přesně by místní šetření na adrese v Ř. pro jeho věc přineslo.

[40] Ze všech uvedených důvodů i Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel neprokázal své obvyklé bydliště na území ČR, proto správní orgány zamítly jeho žádost o udělení řidičského oprávnění, resp. vydání řidičského průkazu, v souladu se zákonem. Byť stěžovatel předložil značné množství formálních podkladů, nepodařilo se mu ani podle Nejvyššího správního soudu prokázat obvyklé bydliště na území ČR, resp. rozptýlit pochyby o jejich účelovosti a skutečném pobývání na území ČR.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelova kasační stížnost nebyla důvodná, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.). Stěžovatel v nynější věci nebyl úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.) Žalovanému pak nevznikly žádné náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti, proto mu Nejvyšší právní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. června 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu