



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: F.S., zastoupeného JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 4, Karlovy Vary, proti žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2015, čj. 704/DS/15-3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 24. 3. 2015, čj. 704/DS/15-3, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 29.198,- Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Pavla Tomka do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Řízení o žádosti žalobce o udělení řidičského oprávnění skupiny A bylo odvolacím správním orgánem zastaveno (rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 24. 3. 2015, čj. 704/DS/15-3).

Řidičská oprávnění a řidičské průkazy upravuje zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů [dále též jen „zákon o silničním provozu“].

Mezi účastníky řízení je spor zejména o to, zda v daném případě byl zákonný důvod pro zastavení řízení.

II. Předchozí řízení

Dne 30. 7. 2014 podal žalobce Magistrátu města Karlovy Vary žádost o vydání nového řidičského průkazu s udělením řidičského oprávnění skupiny A. Rozhodnutím ze dne 4. 9. 2014, čj. 12758/OD/14-9/Klep., Magistrát města Karlovy Vary žádost žalobce o udělení řidičského oprávnění skupiny A zamítl, jelikož žadatel neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR v souladu s § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Toto rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary nabylo právní moci dne 26. 9. 2014.

Dne 8. 12. 2014 podal žalobce Magistrátu města Karlovy Vary opětovně žádost o vydání nového řidičského průkazu s udělením řidičského oprávnění skupiny A. Rozhodnutím ze dne 13. 1. 2015, čj. 20462/OD/14-8/Klep., Magistrát města Karlovy Vary žádost žalobce o udělení řidičského oprávnění skupiny A opětovně zamítl, jelikož žadatel neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR v souladu s § 82 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 písm. hh) zákona o silničním provozu. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobce odvolal. Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2015, čj. 704/DS/15-3, Krajský úřad Karlovarského kraje podle § 90 odst. 4 správního řádu odvoláním napadené rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary zrušil a řízení zastavil.

Krajský úřad Karlovarského kraje shledal nesprávnost postupu správního orgánu I. stupně v tom, že uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou (§ 48 odst. 2 správního řádu). Vzniklou situaci vyhodnotil odvolací správní orgán jako překážku věci pravomocně rozhodnuté jako existenci procesní překážky, a to přestože původní pravomocné negativní správní rozhodnutí nabývá pouze formální právní moci. Byla-li žádost podána opakovaně po pravomocně skončeném řízení, měl správní orgán I. stupně zvážit opakované podání žádosti dle obsahu a okolností případu, a pakliže odvolatel v opakovaném podání žádosti nepředložil, ani nenavrhl žádné nové či jiné důkazní prostředky k prokázání obvyklého bydliště na území ČR, nemohl správní orgán I. stupně tak jako tak žádosti vyhovět, bylo na místě zvolit postup ve smyslu podnětu k přezkumnému řízení a věc postoupit odvolacímu správnímu orgánu k předběžnému posouzení (případně k přezkumnému řízení). Vzhledem ke skutečnosti, že ve věci bylo již jednou pravomocně rozhodnuto, nadto odvolatel žádné jiné či nové důkazní prostředky nenavrhl, ani nepředložil, a správnímu orgánu I. stupně muselo být zřejmé, že nebylo možné rozhodnout jinak, má odvolací správní orgán za to, že v dané věci existuje procesní překážka. Svůj názor opřel o rozhodnutí Vrchního soudu v Praze SJS 816/2001. Ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu odvolací správní orgán meritorně nepřezkoumával napadené rozhodnutí způsobem stanoveným v § 89 odst. 2 téhož zákona a na základě výše uvedeného odvoláním napadené rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary zrušil a řízení zastavil.

III. Žaloba

Žalobce namítá, že postup žalovaného je nesprávný, neboť nereflektuje k věci přílehlavou judikaturu a nezohledňuje obecně přijímaný doktrinní výklad. Jak plyne z komentáře k § 48 odst. 2 správního řádu (srov. Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 502-503), ne každé pravomocné rozhodnutí má účinky překážky věci pravomocně rozhodnuté, takovou překážkou zejména není rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Rozhodnutím o zamítnutí žádosti se nepřiznávají žádná práva a neukládají žádné povinnosti, neboť se spíše jedná o rozhodnutí, kterým se deklaruje, že žadatel nesplňuje podmínky pro přiznání práva (srov. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2000, čj. 22 Ca 58/2000-31). Na tato rozhodnutí se tedy překážka věci pravomocně rozhodnuté nebude aplikovat. Materiální právní moci mohou nabýt pouze pozitivní správní rozhodnutí, zatímco negativní správní rozhodnutí nabývají pouze formální právní moci. Negativní rozhodnutí proto nebrání správnímu orgánu v provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v téže věci. Žalobce se dále dovolává rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, čj. 6 As 12/2008-73, a ze dne 20. 6. 2013, čj. 7 As 33/2013-36. Rozhodnutí žalovaného taktéž neodpovídá ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu, neboť výrok postrádá právní ustanovení, podle kterého bylo rozhodnuto. Ustanovení § 66 odst. 1 správního řádu neuvádí mezi důvody zastavení řízení překážku věci pravomocně rozhodnuté (§ 48 odst. 2 správního řádu). V návrhových řízeních materiální právní moc nenastává, není tu proto důvod k zastavení řízení.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Krajský úřad Karlovarského kraje se k žalobě písemně vyjádřil zejména tak, že skutečnost, že ve věci bylo již jednou pravomocně rozhodnuto a odvolatel žádné jiné či nové důkazní prostředky nenavrl, ani nepředložil, odůvodňuje zrušit odvoláním napadené rozhodnutí a bez dalšího řízení zastavit.

V. Posouzení věci soudem

Rozsudkem ze dne 4. 3. 2016, čj. 30A 40/2015-43, Krajský soud v Plzni žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 24. 3. 2015, čj. 704/DS/15-3, zamítl. Proti tomuto rozsudku zdejšího soudu podal žalobce kasační stížnost. Rozsudkem ze dne 15. 12. 2016, čj. 9 As 61/2016-43, Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 3. 2016, čj. 30A 40/2015-43, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve svém zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl:

[18] Není úkolem soudu, aby v případě přezkumu rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení zkoumal, zda ve věci nebyl dán jiný důvod pro zastavení řízení, než který byl uveden správním orgánem. Tím by se totiž stavěl do role odvolacího a nikoliv přezkumného orgánu, jehož řízení je založeno na rovnosti účastníků (čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Jedinou výjimkou by mohlo být, pokud by se zcela výjimečně jednalo o povinnost zastavit řízení z důvodů, ke kterým by měl soud povinnost přihlížet z moci úřední. Mohlo by se jednat například o možné zastavení řízení o přestupku podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, tedy z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek, neboť k zániku trestnosti je soud povinen přihlížet i bez návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS). V takových případech by

bylo zřejmě téměř vždy pouhým formalismem, pokud by bylo rozhodnutí o zastavení řízení zrušeno se závazným právním názorem, že má být zastaveno z jiného důvodu.

[19] Důvody zastavení řízení mohou být velmi různorodé. Pokud kupříkladu správní orgán zastaví řízení pro zpětvzetí žádosti [§ 66 odst. 1 písm. a) spr. ř.], může být v žalobě například namítáno, že žádost vzat zpět nebyla, nebo že se zpětvzetím nesouhlasili všichni žadatelé. Tím je také vymezen rámec přezkumu. Za takové situace nelze zjevně připustit, aby soud mohl žalobu zamítnout z toho důvodu, že sice nebyly splněny podmínky pro postup podle § 66 odst. 1 písm. a) spr. ř., ale bylo správně zastaveno z důvodu podle § 66 odst. 1 písm. d) spr. ř., tedy že žadatel ve stanovené lhůtě nezaplatil správní poplatek, k jehož zaplacení byl v řízení povinen, tedy z důvodu neuvedeného žalovaným v rozhodnutí a tudíž ani žalobcem v žalobě.

[20] V dané věci žalovaný zastavil správní řízení z důvodu překážky věci rozhodnuté, kdy oporu pro tento postup spatřoval v § 90 odst. 4 spr. ř. a § 48 odst. 1 spr. ř. a dále v obecně platném principu *ne bis in idem*. Pokud krajský soud shledal tyto důvody nesprávnými, pak měl rozhodnutí žalovaného zrušit a nikoliv, navíc pro účastníky zcela překvapivě, domýšlet, zda byly nebo nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 102 odst. 4 spr. ř. nebo podle jiného ustanovení správního řádu, pokud by nešlo o shora zmíněnou výjimku, k níž by musel soud přihlížet z moci úřední. Tento postup by rozhodně nebyl pouhou formalitou, jak uvádí krajský soud. Jeho závazný právní názor se totiž měl omezit pouze na to, zda žalovaným uváděný důvod pro zastavení řízení je v souladu se zákonem nebo nikoliv. Žalovaný by ani v případě zrušení svého rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení nebyl povinen vydat ve věci meritorní rozhodnutí, jak také chybně uváděl krajský soud, ale mohl by samozřejmě posoudit, zda ve věci není dán jiný zákonný důvod pro zastavení řízení. Takovou úvahu však musí učinit správní orgán a nikoliv soud.

[21] Uvedené pochybení krajského soudu je třeba považovat za jinou vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jde o obdobnou vadu, jako když krajský soud překročí rozsah žalobních bodů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 – 63).

...

[26] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost byla důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán. Bude tedy muset posoudit, zda v žalobě namítané vady rozhodnutí žalovaného jsou důvodem pro jeho zrušení, aniž by přihlížel k tomu, zda ve věci nebyly případně dány důvody pro zastavení z jiných než žalovaným uváděných důvodů, pokud by nešlo o důvod, ke kterému by měl soud přihlížet i bez námitek.

Zdejší soud konstatuje, že v daném případě neshledal výše uvedenou povinnost správního orgánu zastavit řízení z důvodů, ke kterým by měl soud povinnost přihlížet z moci úřední.

Zdejší soud, vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozsudku, je tedy oprávněn opřít svůj nový rozsudek jenom o část argumentace ze svého zrušeného rozsudku ze dne 4. 3. 2016, čj. 30A 40/2015-43:

Soud je při přezkumu rozhodnutí (usnesení) správního orgánu o zastavení řízení oprávněn zabývat se pouze tím, zda je tu zákonný důvod pro takovéto vyřízení věci a zda mohl být žalobce tímto postupem zkrácen na svých právech. V řízení o žalobě proti rozhodnutí (usnesení) o zastavení řízení se soud nezabývá věcným posouzením napadeného rozhodnutí správního orgánu. Úspěch žaloby proti rozhodnutí (usnesení) o zastavení řízení by mohl spočívat zejména v tom, že by soud zavázal odvolací správní orgán, aby se odvoláním napadeným rozhodnutím (usnesením) zabýval po věcné stránce. Vzhledem k tomu soud ani nerekapituloval jiné než takto vymezené rozhodné důvody prezentované v žalobě a ve vyjádření žalovaného správního orgánu k ní.

K překážce věci pravomocně rozhodnuté nelze přistupovat paušálně. Občanský soudní řád ji formuluje takto: *Jakmile bylo o věci pravomocně rozhodnuto, nemůže být v rozsahu závaznosti výroku rozsudku pro účastníky a popřípadě jiné osoby věc projednávána znovu* (aktuálně § 159a odst. 4). V režimu občanského soudního řádu tedy může překážku věci pravomocně rozsoudené vytvořit každé meritorní rozhodnutí soudu; judikatura civilních soudů pak připouští dílčí výjimky z této široce pojaté zásady (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 32 Odo 151/2005).

Naproti tomu správní řád formuluje uvedenou překážku jinak: *Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou* (§ 48 odst. 2). Rozhodnutím o zamítnutí žádosti se však žádná práva nepřiznávají. Z toho soudní praxe i odborná literatura dovozuje pro správní řízení tento systémový názor: *Správní řád zakládá překážku řízení pouze v případě, že právo již bylo v totožné věci přiznáno nebo povinnost uložena. Byla-li žádost (návrh) účastníka řízení zamítnuta, nejedná se o rozhodnutí, kterým by bylo přiznáno právo nebo uložena povinnost. Správní řád dokonce v § 101 písm. b) výslovně předvídá vedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí, pokud bude vyhověno žádosti, která byla dříve zamítnuta. Překážka věci rozhodnuté je tedy ve správním řízení formulována poměrně úzce.* [viz např. žalobcem uváděné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, čj. 6 As 12/2008-73, a ze dne 20. 6. 2013, čj. 7 As 33/2013-36, a dále Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 502-503, Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 4. vyd. Praha 2013, str. 227, a Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 256-257].

Z uvedeného plyne, že v řízení zahajovaném na žádost účastníka řízení (který se domáhá přiznání práva) by překážka věci pravomocně rozhodnuté nastala pouze v případech, že dřívější žádosti téhož účastníka v totožné věci bylo vyhověno. Jelikož v daném případě o takovouto situaci nejde, nebyl odvolací správní orgán oprávněn řízení pro překážku věci pravomocně rozhodnuté zastavit. Žalobní bod, který tuto vadu řízení namítá, byl proto shledán důvodným; dalšími žalobními body nebylo z výše uvedených důvodů na místě se zabývat.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož žaloba je důvodná, soud podle § 78 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Po zrušení původního rozsudku krajského soudu účastníci řízení souhlasili s novým rozhodnutím zdejšího soudu o věci samé bez jednání.

Zrušením napadeného rozhodnutí soudem se věc dostává do stadia před novým rozhodnutím odvolacího správního orgánu. V něm je Krajský úřad Karlovarského kraje vázán toliko tím, že v daném případě není důvod pro zastavení řízení pro překážku věci pravomocně rozhodnuté. Při novém rozhodování o podaném odvolání bude odvolací správní orgán povinen vycházet ze skutkového a právního stavu v době jeho nového rozhodování; na tom nic nemění ani to, že k novému rozhodování o podaném odvolání dojde po více než dvou letech v důsledku lhůt potřebných pro soudní přezkum předchozího rozhodnutí. Za této situace zejména nebude možno mechanicky převzít další názory vyslovené ve zrušeném (!) rozsudku zdejšího soudu ze dne 4. 3. 2016, čj. 30A 40/2015-43.

Žalobci, který měl ve věci plný úspěch, přiznal soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **29.198,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč, a za kasační stížnost ve výši 5.000,- Kč, z odměny advokáta za pět úkonů právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d), g) a k) ve spojení s odst. 3 advokátního tarifu (15.500,- + DPH = 18.755,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za pět úkonů právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (1.500,- + DPH = 1.815,- Kč), z jedné třetiny náhrady hotových výdajů – cestovních výdajů za cestu z Karlových Varů do Plzně a zpět k jednání před soudem dne 4. 3. 2016 podle § 13 odst. 1 a odst. 4 advokátního tarifu ve spojení s právními předpisy o cestovních náhradách $[(956,65 + \text{DPH} = 1.157,55) \times 1/3 = 386,- \text{ Kč}]$ a z jedné třetiny náhrady za promeškaný čas, tj. 100,- Kč za každou i jen započatou půlhodinu, za 6 půlhodin strávených cestou z Karlových Varů do Plzně a zpět k jednání před soudem dne 4. 3. 2016 podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu $[(600,- + \text{DPH} = 726,-) \times 1/3 = 242,- \text{ Kč}]$.

Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) žaloba, 3) replika, 4) účast na jednání před soudem dne 4. 3. 2016 a 5) kasační stížnost. Za úkon právní služby nelze uznat převzetí a přípravu věci kasační stížnosti, protože žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastupován týměž zástupcem jako v řízení o žalobě před krajským soudem.

Celková vzdálenost Karlovy Vary – Plzeň a zpět je vyčíslena v akceptovatelné délce 180 km. Advokát užil osobního automobilu Škoda Rapid o průměrné spotřebě 5,10 litru pohonné hmoty (benzín 95 okt.) na 100 km. Cestovní výdaje za uvedenou cestu jsou tak součtem náhrady za spotřebované pohonné hmoty: 5,10 litru x 1,80 km x 29,70 Kč = 272,65 Kč a základní náhrady (amortizace): 180 km x 3,80 Kč = 684,- Kč, tedy celkem 956,65 Kč. Náhrada cestovních výdajů a náhrada za promeškaný čas byly přiznány ve výši jedné třetiny, protože advokát se dne 4. 3. 2016 zúčastnil před Krajským soudem v Plzni tří jednání ve třech různých věcech.

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, není kasační stížnost přípustná; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V takovém případě lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po doručení rozhodnutí. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 31. března 2017

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kováříková