



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. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

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 přílehavou 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 nenavrhл, ani nepředložil, odůvodňuje zrušit odvoláním napadené rozhodnutí a bez dalšího řízení zastavit.

V. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 4. 3. 2016 účastníci řízení setrvali na argumentaci obsažené v jejich písemných podáních, tj. v žalobě, vyjádření žalovaného k žalobě a replice.

VI. Posouzení věci krajským soudem

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 spočíval 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.

Současně soud zdůrazňuje, že v žalobě není zpochybňován argument odvolacího správního orgánu, že ve věci bylo již jednou pravomocně rozhodnuto a odvolatel v opakované žádosti nenavrhл ani nepředložil žádné jiné či nové důkazní prostředky k prokázání obvyklého bydliště na území ČR.

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 rozsouzené 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 správní orgán zohledňuje překážku věci pravomocně rozhodnuté [a řízení patrně podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavuje] pouze v případech, že dřívější žádosti v totožné věci bylo vyhověno. Jestliže předchozí žádost v totožné věci byla zamítnuta, postupuje správní orgán podle ustanovení o novém řízení a novém rozhodnutí (§ 101 správního řádu) a podle společných ustanovení o obnoveném řízení a o novém řízení (§ 102 správního řádu).

Podle § 101 písm. b) správního řádu lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. Podle § 102 odst. 4 věty první správního řádu pokud žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že se řízení zastaví. K tomu soud konstatuje, že řízení o žádosti – a to i o nové žádosti – je zahájeno dnem, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu). Ustanovení § 102 odst. 4 věty první [ve spojení s § 101 písm. b)] správního řádu proto soud rozumí tak, že správní orgán neposuzuje to, zda nová žádost odůvodňuje zahájení nového řízení, nýbrž to, zda nová žádost odůvodňuje vydání pozitivního rozhodnutí ve věci. Jestliže správní orgán dospěje k závěru, že ani nová žádost neodůvodňuje vydání vyhovujícího rozhodnutí, řízení o takové žádosti zastaví podle speciálního ustanovení § 102 odst. 4 věty první správního řádu. Naproti tomu jestliže správní orgán dospěje k závěru, že nová žádost odůvodňuje vydání vyhovujícího rozhodnutí, opětovně rozhodne o meritu věci, o němž již bylo rozhodnuto v předchozím řízení. V případě, že je shledáno, že nová žádost neodůvodňuje vydání nového rozhodnutí ve věci, příslušný úkon správního orgánu (§ 102 odst. 4 správního řádu) se zejména co do formy podobá usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu a liší se od rozhodnutí o zamítnutí žádosti účastníka řízení o povolení obnovy řízení podle § 100 odst. 6 věty třetí správního řádu.

Pro závěr, zda nová žádost odůvodňuje vydání pozitivního rozhodnutí ve věci, je relevantní, zda jsou v ní tvrzeny a prokazovány nové skutečnosti, které samy o sobě nebo spolu se skutečnostmi, které už byly předmětem řízení předcházejícího původnímu zamítavému rozhodnutí, by mohly být podkladem pro vydání vyhovujícího rozhodnutí. V daném případě žalovaný tvrdí a žalobce nespornuje, že odvolatel v opakované žádosti nenavrl ani nepředložil žádné jiné či nové důkazní prostředky k prokázání obvyklého bydliště na území ČR. V přezkoumávané věci tedy evidentně je důvod k tomu, aby řízení bylo zastaveno, avšak odvolací správní orgán tento důvod neuvedl v záhlaví svého rozhodnutí o odvolání (v úvahu by připadala např. slova *podle § 90 odst. 4 za použití § 102 odst. 4 správního řádu*) a v odůvodnění rozhodnutí za uvedený důvod zaměnil důvod představovaný překážkou věci pravomocně rozhodnuté.

Lze tak shrnout, že svá správná zjištění o absenci nových relevantních tvrzení (natož důkazů) správní orgán výslovně nepodřadil pod správný důvod zastavení řízení. Jak překážka věci pravomocně rozhodnuté, tak nepředloženi skutečností pro vydání odlišného rozhodnutí ve věci ovšem vedou ke skončení řízení o nové žádosti žadatele stejným způsobem – zastavením řízení. I proto nepovažuje soud pochybení žalovaného správního orgánu spočívající v tom, že explicitně neuvedl správný důvod zastavení řízení, za natolik zásadní, že by mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí a být tak důvodem pro jeho zrušení. Zrušení rozhodnutí a vrácení věci krajskému úřadu výhradně proto, aby, vázán právním názorem zdejšího soudu, zaměnil jeden důvod zastavení řízení za obdobný, by podle názoru soudu bylo čirým formalismem, který by však nemohl přinést jiný, pro žalobce příznivější výsledek řízení.

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu však žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 4. března 2016

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

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková