

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **F. S.**, zast. JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 61/4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2015, č. j. 704/DS/15-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 3. 2016, č. j. 30 A 40/2015 – 43,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 3. 2016, č. j. 30 A 40/2015 – 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jako „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 13. 1. 2015, č. j. 20462/OD/14-8/Klep., a řízení zastavil. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost stěžovatele o udělení řidičského oprávnění skupiny A, 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 č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

[2] Žalovaný dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemělo být vydáno. Podle § 48 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), lze uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Ve věci již správní orgán I. stupně dříve rozhodl tak, že žádost stěžovatele o

udělení řidičského oprávnění skupiny A zamítl, jelikož neprokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území. Jde tedy o procesní překážku věci pravomocně rozhodnuté, a to bez ohledu na to, že původní správní rozhodnutí nabývá pouze formální právní moci. Pokud odvolatel v opakované žádosti nepředložil ani nenavrhl žádné nové či jiné důkazní prostředky k prokázání obvyklého bydliště na území ČR, bylo na místě zvolit postup ve smyslu podnětu k přezkumnému řízení a věc postoupit odvolacímu správnímu orgánu. Proto podle § 90 odst. 4 spr. ř. zrušil napadené rozhodnutí a řízení zastavil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou. V ní zejména namítal, že překážka věci rozhodnuté se ve správním řízení uplatní v případě rozhodnutí o uložení povinnosti nebo o přiznání práva, ale nikoliv ohledně rozhodnutí, kterými byla žádost zamítnuta. Dále namítal, že výrok rozhodnutí neodpovídá § 68 odst. 2 spr. ř., neboť není uvedeno, podle kterého právního ustanovení bylo rozhodnuto, a že mezi zákonnými důvody pro zastavení řízení o žádosti v § 66 odst. 1 spr. ř. nefiguruje zastavení řízení pro překážku věci rozhodnuté.

[4] Krajský soud vymezil předmět přezkumu tak, že úspěch žaloby proti usnesení o zastavení řízení by spočíval v tom, že by soud zavázal žalovaného, aby se odvoláním napadeným rozhodnutím zabýval po věcné stránce. Nejprve se ztotožnil se stěžovatelem v tom, že ve věci nebyla dána překážka věci pravomocně rozhodnuté, neboť předchozí žádost byla zamítnuta, což podle setrvalé judikatury překážku věci rozhodnuté nepředstavuje. Poukázal však na § 101 písm. b) a § 102 odst. 4 spr. ř. Z nich vyplývá, že pokud nově podaná žádost neodůvodňuje vydání pozitivního rozhodnutí ve věci, pak správní orgán podle těchto zvláštních ustanovení řízení zastaví. Aby mohla být nová žádost úspěšná, musely by v ní být tvrzeny a prokazovány nové skutečnosti, které by mohly být podkladem pro vydání vyhovujícího rozhodnutí. Stěžovatel nenavrhl ani nepředložil žádné jiné či nové důkazní prostředky. V přezkoumávané věci tedy byl důvod k tomu, aby řízení bylo zastaveno, avšak odvolací správní orgán tento důvod neuvedl v záhlaví svého rozhodnutí o odvolání a v odůvodnění rozhodnutí uvedený důvod zaměnil za důvod představovaný překážkou věci pravomocně rozhodnuté. Správná zjištění o absenci nových relevantních tvrzení žalovaný nepodřadil pod správný důvod zastavení řízení, nicméně obě úvahy vedou k zastavení řízení. Ačkoliv žalovaný explicitně neuvedl správný důvod zastavení, nejde o vadu natolik zásadní, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a být tak důvodem k jeho zrušení. Případné zrušení a vrácení věci by při vázanosti správního orgánu právním názorem krajského soudu vedlo pouze k tomu, že by žalovaný zaměnil jeden důvod zastavení řízení za jiný obdobný, což by byl čistý formalismus, který by nemohl stěžovateli přinést příznivější výsledek.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uplatňuje stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení právní otázky soudem.

[6] Krajský soud nesprávně vyhodnotil podání stěžovatele jako žádost o nové rozhodnuti ve smyslu § 101 a § 102 spr. ř. Žalovaný však takový důvod neuvedl v záhlaví svého rozhodnutí a z odůvodnění vyplývá, že důvodem byla překážka věci rozhodnuté. Až

krajský soud uvedl zcela odlišný výklad podané žádosti. Stěžovatel reagoval na postup správního orgánu a teprve v řízení před soudem se dozvěděl, že jeho nová žádost měla být posouzena jako žádost o nové rozhodnutí podle příslušných ustanovení správního řádu. K tomuto závěru měl případně dospět již správní orgán I. stupně a takový závěr řádně odůvodnit. Pokud se tak nestalo, byl zbaven práva na podání odvolání. Pokud takové pochybení zjistil žalovaný, měl rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit a věc mu vrátit k novému projednání. Tím by měl zachováno právo až do shromáždění podkladů pro rozhodnutí tvrdit skutečnosti a navrhovat k nim důkazy.

[7] Jeho žádost mohla být vnímána jak jako žádost o nové rozhodnutí, tak i jako žádost samostatná. V žádosti byla oproti předchozí žádosti i nová tvrzení. Žadatel měl navíc k dobru další dobu, po kterou pobýval na území, což znamená novou situaci bez dalšího.

[8] Naopak krajský soud správně posoudil, že na věc nelze aplikovat § 48 odst. 2 spr. ř., tedy překážku věci pravomocně rozhodnuté. Výrok rozhodnutí dále postrádá právní ustanovení, podle kterého bylo rozhodováno. Rozhodnutí žalovaného tedy bylo nezákonné.

[9] Nelze souhlasit s tím, že by zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení mu věci k dalšímu řízení bylo čirým formalismem. Krajský soud zcela nezvládl úlohu přezkumného orgánu. Nezákonný postup žalovaného se snaží zlehčovat s tím, že jde jen o teoretické a formální pochybení. Naopak krajský soud formalisticky obhajuje nezákonný postup žalovaného, což má dopady i do ekonomické sféry stěžovatele, který správně napadl nezákonné rozhodnutí, přesto nebyl úspěšný a nebyla mu přiznána náhrada nákladů řízení.

[10] Stěžovatel proto navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že vzhledem k tomu, že důvody v kasační stížnosti jsou téměř totožné se žalobními body a rovněž s odvolacími námitkami, nebude se k nim šířeji vyjadřovat a odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě. Poukazuje dále na to, že tvrzení o tom, že v nové žádosti byla celá řada námitek právního i skutkového charakteru, je zavádějící, neboť žádné další skutečnosti v ní nebyly, naopak stěžovatel nadále trval na nesprávném právním posouzení podmínky obvyklého bydliště na území ČR.

[12] Na toto vyjádření reagoval stěžovatel replikou. Nesouhlasí s tím, že by se jeho argumentace opakovala. V kasační stížnosti polemizuje s právním posouzením provedeným krajským soudem. Dále poukázal na odlišné právní posouzení provedené krajským soudem v rozsudku ze dne 31. 3. 2016, č. j. 57 A 59/2015 – 34. V něm krajský soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti velmi obdobného rozhodnutí žalovaného, neboť ani odůvodnění neobsahovalo zákonný důvod pro zastavení řízení, kromě citace § 48 odst. 2 spr. ř., který však takovým důvodem není. Odmítl se zabývat jinými možnými důvody zastavení řízení, neboť soud má pouze přezkoumávat závěry žalovaného a nikoliv za něj v neprospěch žalobce cokoliv domýšlet. S těmito závěry se stěžovatel ztotožňuje, na rozdíl od nyní napadeného rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] V prvé řadě se zaměřil na okruh námitek, ve kterých stěžovatel nesouhlasí s tím, že krajský soud posoudil důvody pro zastavení řízení odlišně než žalovaný, a přesto rozhodnutí žalovaného nezrušil.

[15] Správní soudnictví je založeno na ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.) a tudíž nikoliv na všeobecném přezkumu zákonnosti postupu správních orgánů. Napadené výroky správního rozhodnutí soud přezkoumává v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), nejedná-li se o vady, ke kterým musí přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují pouze na kasačním principu. Přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu. Odůvodnění správního rozhodnutí musí samo o sobě obstát v předestření důvodů, jež vedly správní orgán k rozhodnutí vyjádřenému ve výrokové části, a musí být v souladu s obsahem správních spisů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 – 44, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 – 68). Jen pokud budou mít závěry správních orgánů oporu v právní úpravě a budou řádně odůvodněny, mohou při soudním přezkumu obstát. Úkolem správních soudů není nahrazovat úvahy správních orgánů a domýšlet za ně důvody jejich rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015 – 57).

[17] Rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS, uvedl, že § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci mj. ukládá povinnost uvést, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Nemůže se spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Žalobce musí uvést, jaké aspekty dějů či okolností uvedené v rámci skutkových tvrzení považuje za základ jím tvrzené nezákonnosti. Z uvedených závěrů je třeba dovodit také to, že žalobce může reagovat pouze na takové nezákonnosti, které buď vyplynuly z řízení, nebo které jsou zřejmé z rozhodnutí. Naopak po něm nelze požadovat, aby preventivně v rámci žalobních bodů namítal, že by bylo rozhodnutí správního orgánu případně nezákonné, i

pokud by věc posoudil jinak, a domýšlet tedy jak jinak by ještě mohl správní orgán své rozhodnutí odůvodnit a o jaká jiná právní ustanovení by je mohl opřít.

[18] Není tedy 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).

[22] S ohledem na uvedené je proto nadbytečné zabývat se tím, zda skutečně byly důvody pro zastavení řízení podle § 102 odst. 4 spr. ř. nebo nikoliv, neboť Nejvyšší správní soud by přezkoumával úvahy krajského soudu, které však krajský soud nebyl oprávněn učinit a tím spíše tak nesmí učinit Nejvyšší správní soud.

[23] Pokud jde o kasační námitky týkající se toho, že žalovaný nemohl řízení sám zastavit, ale měl věc vrátit správnímu orgánu I. stupně, je třeba uvést, že takové námitky nebyly obsaženy v žalobních bodech. Tyto námitky nejsou přípustné, neboť stěžovatel je neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud za této situace zvažoval, zda by případně mohl potvrdit závěry krajského soudu, které konstatovaly, že v dané věci skutečně nešlo aplikovat zásadu *ne bis in idem*. Dospěl však k závěru, že to není na místě. Nepřípustným vykročením z mezí soudního přezkumu totiž krajský soud posunul předmět sporu do výrazně jiné roviny. Ačkoliv byl stěžovatel v zásadě se svou argumentací obsaženou v žalobě úspěšný, nevedlo to pro něj k příznivému výsledku, a proto primárně polemizoval s nově nastoleným právním posouzením provedeným krajským soudem. Naopak žalovaný neměl důvod se závěry krajského soudu nesouhlasit, ačkoliv by v rámci předmětu přezkumu standardně zřejmě vedly k tomu, že by krajský soud jeho rozhodnutí zrušil a tudíž by to byl naopak žalovaný, který by musel se závěry krajského soudu polemizovat, pokud by s nimi nesouhlasil a chtěl dosáhnout zrušení rozsudku podanou kasační stížností. V situaci, kdy se nemůže krajský soud opírat o postup dle § 102 odst. 4 spr. ř., musí se také vypořádat se žalobní námitkou, že mezi zákonnými důvody pro zastavení řízení o žádosti v § 66 odst. 1 spr. ř. nefiguruje zastavení řízení pro překážku věci rozhodnuté.

[25] Krajský soud dále fakticky pominul žalobní bod, ve kterém stěžovatel poukazoval na to, že rozhodnutí žalovaného neodpovídá požadavkům § 68 odst. 2 spr. ř. z důvodu absence právního ustanovení, podle kterého bylo rozhodnuto. Jediné, co k tomu lze v rozsudku krajského soudu dohledat, je část věty, kde konstatoval, že *„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)“*. Chybí jakékoliv posouzení, zda by bylo dostačující pouze žalovaným v záhlaví uvedené ustanovení § 90 odst. 4 spr. ř., nebo nikoliv, a zda by měla tato vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že z rozhodnutí musí být zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zejména jde-li o argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Jinak je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[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.

[27] S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného rozsudku o zamítnutí žaloby, ale spolu s ním i výrok II. o náhradě nákladů řízení, neboť je na výroku I. závislý. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 15. prosince 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu