



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce:

D. O., zastoupen JUDr. Jaroslavem Vovsíkem, advokátem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 8. 2008, č. j. 30 Ca 93/2008 - 10,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 8. 2008, č. j. 30 Ca 93/2008 - 10, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Magistrát města Plzně, odbor vnitřních věcí rozhodnutím ze dne 14. 4. 2008, č. j. VNITR/D/2930/08 zadržel žalobci podle § 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na silničních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů řidičský průkaz č. AOB 019251, vydaný dne 23. 11. 2007 v Ukrajině pro skupiny A1, B, C1 do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu. V odvolacím řízení Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství rozhodnutím ze dne 11. 6. 2008, č. j. DSH/6538/08

odvolání podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád) zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V důvodech rozhodnutí uvedl, že dne 22. 2. 2008 se žalobce dopustil protiprávního jednání tím, že v obci Losiná při jízdě s vozidlem Ford (...) neodhadl boční odstup od zaparkovaného vozidla Škoda (...) a v důsledku toho došlo ke střetu obou vozidel s hmotnou škodou cca 25 000 Kč; při dechové zkoušce bylo zjištěno, že měl 0,72 promile alkoholu v dechu. Správnímu orgánu I. stupně byl doručen spis obsahující oznámení o zadržení řidičského průkazu s dalšími podklady dne 27. 2. 2008, téhož dne vyhotovil oznámení o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu a usnesením vyzval žalobce k vyjádření, které bylo předloženo dne 28. 3. 2008. Žalovaný akceptoval, že právnímu zástupci žalobce byly písemnosti doručeny až dne 27. 3. 2008, ovšem k odvolací námitce nedodržení lhůty pěti pracovních dnů po předání řidičského průkazu uvedl, že zákon s nedodržením lhůty nespojuje žádný následek - jedná se o lhůtu pořádkovou.

2. Proti tomu žalobce brojil žalobou opřenou jednak nedodržením lhůt stanovených v § 118b odst. 4 a v § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu, a dále o námitku nemožnosti zadržení řidičského průkazu vydaného orgánem cizího státu.

3. Dne 21. 8. 2008 rozhodl Krajský soud v Plzni usnesením o odmítnutí žaloby. V odůvodnění odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publikovaný pod č. 886/2006 Sb. NSS, vymezující znaky rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Na jeho základě dospěl k závěru, že rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu naplňuje jak formální tak materiální znaky úkonu předběžné povahy: jde o rozhodnutí správního orgánu ve veřejnoprávní věci, zajišťující určitou věc a současně se lze proti jeho důsledkům bránit v řízení, v němž musí být pokračováno před správním, případně jiným státním orgánem, který o věci rozhodne s konečnou platností. Své rozhodnutí krajský soud opřel o ust. § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. b) s. ř. s.

4. Proti usnesení krajského soudu žalobce („stěžovatel“) podal kasační stížnost, v níž namítal, že za rozhodnutí předběžné povahy lze považovat jen takové rozhodnutí, které bude v dalším řízení nahrazeno konečným správním rozhodnutím. Nemůže jím tedy být rozhodnutí, které je vydáváno jako konečné v rámci vlastního správního řízení, týkajícího se pouze práv a povinností založených tímto rozhodnutím. Řízení o zadržení řidičského průkazu je vlastním a svébytným správním řízením a není součástí jiného řízení, ať již přestupkového nebo trestního. Nikdy v budoucnu v žádném dalším řízení již nebudou zkoumány podmínky pro toto zadržení. Již samotné toto rozhodnutí má závažné dopady do života stěžovatele. Z těchto důvodů navrhl zrušení usnesení krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

5. Žalovaný nevyužil možnosti podat ke kasační stížnosti své vyjádření.

II.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

6. Poté, co sedmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že kasační stížnost je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a včasná a jsou v ní podle jejího obsahu namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., konstatoval, že pro danou věc je stěžejní posouzení otázky, zda je rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

7. Sedmý senát při předběžném posouzení věci dospěl k opačnému závěru, než jaký byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 5 As 42/2008 - 42 (dostupný na www.nssoud.cz). V tomto rozsudku pátý senát rovněž vycházel z principů vytyčených v rozsudku č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, a vyslovil, že rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu je svou povahou rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Jde o rozhodnutí zadržující řidičský průkaz do doby konečného rozhodnutí, přičemž doba předběžného zadržení se započítává do doby výkonu sankce nebo trestu spočívajících v zákazu řízení motorových vozidel, pokud tato sankce či trest budou uloženy. V tomto dalším řízení pak je zachováno právo na obranu jak před správním orgánem, tak před soudem.

8. Sedmý senát v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu také poukázal na rozsudek tohoto soudu č. j. 2 Afs 183/2005 - 64 a na jeho vymezení materiálního a formálního znaku rozhodnutí předběžné povahy. V případě zadržení řidičského průkazu neshledal naplněným právě znak procesní.

9. Poukázal na znění ustanovení § 118c odst. 1, 2, § 118b a § 118a, a dovodil, že po rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu nenásleduje žádné konečné rozhodnutí, v němž by bylo přezkoumáno, zda byly splněny zákonné podmínky pro zadržení podle § 118a odst. 1 písm. a až h) zákona o silničním provozu. Důvody pro zadržení řidičského průkazu jsou autonomními skutkovými podstatami, i když se obsahově podobají některým skutkovým podstatám dopravních přestupků, či výjimečně trestných činů.

10. Naplnění procesního znaku předběžnosti podle sedmého senátu není možno dovozovat z toho, že v přestupkovém nebo v trestním řízení se rozhoduje o obdobném skutku; v rámci těchto řízení se nelze bránit proti rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu nebo proti jeho důsledkům. Pokud správní orgán či orgán činný v trestním řízení dospěje k závěru, že nebyl spáchán přestupek či trestný čin, není a nemůže být rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu zrušeno, a to ani tehdy, pokud bylo objektivně nezákonné; řidičský průkaz se pouze vrátí. To má vliv i na případnou náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím, neboť podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, lze nárok na náhradu škody uplatnit pouze tehdy, pokud nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.

11. To, zda jsou naplněny podmínky pro zadržení řidičského průkazu, se zkoumá jen v rámci tohoto řízení a nikoliv v řízeních navazujících. Přitom zadržení řidičského průkazu citelně zasahuje do práv a povinností jeho držitele; ten nesmí po dobu zadržení řídit motorové vozidlo a takový následek je svou intenzitou srovnatelný jen s trestem

zákazu činnosti - i ten je časově omezen. Rozhodnutím o zadržení řidičského průkazu se tak podle názoru předkládajícího senátu s konečnou platností rozhoduje o tom, zda účastník může řídit motorová vozidla do doby rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu, přičemž se proti tomuto rozhodnutí nelze bránit v rámci řízení, v němž je rozhodováno s konečnou platností o spáchaném skutku.

12. Podle názoru sedmého senátu je třeba v případě pochybností vykládat výluky ze soudního přezkumu restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu. Proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

13. Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, a dospěl ke kladnému závěru, neboť předkládající sedmý senát hodlá zaujmout právní názor, jenž je odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 5 As 42/2008 - 42.

III. a) stávající judikatura

14. Jak bylo výše uvedeno, stávající judikatura rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu považovala za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s. Tento právní názor byl zaujat nejen v označeném rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 5 As 42/2008 - 42, ale i v rozsudku ze dne 18. 11. 2008, č. j. 5 As 77/2008 - 68. V tomto druhém případě byl vyslovený právní názor akceptován i Ústavním soudem, který podanou ústavní stížnost usnesením ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 230/09 odmítl.

15. Podrobný přehled judikatury správních soudů k otázce rozhodnutí předběžné povahy uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 53 (v době rozhodování této věci dosud nezveřejněno) – část III. b), III. c), na něž lze odkázat. Pro potřeby posouzení této věci jsou dále uvedena jen rozhodnutí, která jsou stěžejní.

16. Tak Nejvyšší správní soud obecně charakterizoval kritéria rozhodnutí předběžné povahy v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publ. pod č. 886/2006 Sb. NSS, takto: „Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímne fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“

17. Výlukou soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy se zabýval rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS. Došel k závěru, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu jako rozhodnutí předběžné povahy dle § 70 písm. b) s. ř. s. Rozšířený senát zde uvedl tyto charakteristiky správního rozhodnutí předběžné povahy vyloučeného ze soudního přezkumu:

- a) dočasnost, tj. věcné posouzení je vyhrazeno rozhodnutí konečnému, jehož vydáním předběžné rozhodnutí pozbývá účinků,
- b) konečné rozhodnutí musí být podrobeno soudnímu přezkumu (srov. nález Pl. ÚS 8/99): to v sobě zahrnuje požadavek, aby předběžné rozhodnutí svým obsahem odpovídalo rozhodnutí konečnému, aby tak soudní přezkum rozhodnutí konečného zahrnul i přezkum rozhodnutí předběžného,
- c) předběžné a konečné rozhodnutí musí mít obsahově stejný či alespoň částečně se překrývající předmět řízení: *„Subjektivní vymezení předmětu řízení je určeno hospodářským či společenským cílem, který subjekt vyvoláním řízení sleduje, (...) objektivní vymezení nalézá svůj odraz v systematické zákonné úpravě, která je vnitřně členěna dle jednotlivých okruhů chráněných zájmů.“*

18. Upřesněním těchto kritérií se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 53. Konstatoval určitou nedůslednost při posuzování podmínek pro určení rozhodnutí předběžné povahy rozhodnutí, přičemž shledal, že výluky ze soudního přezkumu se doposud týkaly zejména rozhodnutí a) typově odpovídajících předběžnému opatření zatímně upravujícímu poměry účastníků či odvrácení nebezpečí zmaření výkonu následného definitivního rozhodnutí, b) rozhodnutí typově odpovídající rozhodnutí o předběžné otázce předurčující rozhodnutí v jiném řízení, c) rozhodnutí svou povahou spíše procesní. Po té vyslovil, že *neumožnění soudního přezkumu v případě tvrzené nezákonnosti či vadného postupu v řízení, které mu předcházelo, může znamenat pro některé jeho adresáty značně nepříznivé důsledky, aniž by ti měli k dispozici jiné účinné prostředky ke včasné ochraně svých práv. (...) Příímé přezkumné pravomoci soudů může být takové rozhodnutí odňato pouze výjimečně, a to pouze za předpokladu, že soudy je mají možnost přezkoumat alespoň zprostředkovaně v rámci soudního přezkumu dotčenou osobou nárokovatelného následného správního rozhodnutí, které v sobě nutně zahrne revizi předběžného rozhodnutí vyloučeného ze správního přezkumu (tedy jeho zrušení či změnu).*

III. b) právní půdorys

19. Podle § 118b zákona o silničním provozu, je policista oprávněn z důvodů uvedených v § 118 odst. 1 písm. a) až h) zadržet řidičský průkaz. Ustanovení § 118 a cit. zákona upravuje opatření, jimiž je policista v zájmu bezpečnosti a plynulosti provozu na silničních komunikacích učinit opatření zabráňující další jízdě. Těmito opatřeními jsou příkaz k odstavení vozidla, zabránění v jízdě použitím technického prostředku a odtažení vozidla. K zadržení řidičského průkazu může přikročit v případě, že řidič:

- a) je podezřelý, že bezprostředně předtím zavinil dopravní nehodu, při které došlo k usmrcení nebo těžké újmě na zdraví,

- b) ujel z místa dopravní nehody, na které měl bezprostředně předtím účast a kterou byl povinen oznámit policii podle § 47 odst. 3 písm. b),
- c) řídil motorové vozidlo pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky,
- d) se odmítl na výzvu policisty podrobit dechové zkoušce ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem,
- e) se odmítl na výzvu policisty v případě, že dechová zkouška podle písmene d) byla pozitivní, podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem, ačkoli toto vyšetření nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví,
- f) se odmítl na výzvu policisty podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, není-li ovlivněn jinou návykovou látkou, ačkoli toto vyšetření nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví,
- g) řídil motorové vozidlo, aniž by byl držitelem řidičského oprávnění příslušné skupiny nebo podskupiny,
- h) řídil motorové vozidlo, přestože mu byl soudem uložen trest nebo správním orgánem uložena sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.

20. Podle § 118b odst. 4 zákona o silničním provozu policista písemně oznámí zadržení řidičského průkazu obecnímu úřadu s rozšířenou působností, v jehož území k zadržení řidičského průkazu došlo; oznámení odešle spolu se zadrženým řidičským průkazem bez zbytečného odkladu, nejpozději následující pracovní den po dni zadržení řidičského průkazu (...).

21. Podle § 118c zákona o silničním provozu obecní úřad s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu zahájí řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu (...).

22. Obecní úřad s rozšířenou působností vrátí podle § 118c odst. 2 cit. zákona zadržený řidičský průkaz bez zbytečného odkladu, jestliže:

- a) nerozhodne o zadržení řidičského průkazu podle odst. 1,
- b) v pravomocně skončeném řízení o skutku, pro který byl řidičský průkaz zadržen, nebyl uložen trest nebo sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.

23. Podle § 118c odst. 3 cit. zákona se doba zadržení řidičského průkazu započítává do doby výkonu sankce nebo trestu zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, pokud byla tato sankce nebo trest řidiči uložen za skutek, za který mu byl zadržen řidičský průkaz.

III. c) test rozhodnutí předběžné povahy

24. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 53 na základě vývoje judikatury při posuzování předběžné povahy rozhodnutí formuloval test, pomocí něhož by bylo možné u libovolného správního rozhodnutí předvídatelným způsobem určit, zda je rozhodnutím předběžné povahy, jehož soudní přezkum je dle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučen, či nikoli.

25. Pro určení povahy rozhodnutí jako rozhodnutí předběžné povahy, na něž dopadá výluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s., vymezil rozšířený senát tři podmínky, které musí být kumulativně naplněny: časovou, věcnou a osobní. Časová podmínka stanoví, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok, a dále, že konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy pak musí být vydáno buďto v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem nebo může být vydáno i mimo takové řízení, v tom případě musí být zákonem jednoznačně stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Věcná podmínka ukládá, aby konečné rozhodnutí zároveň rozhodlo také o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným. Konečně osobní podmínka určuje, že adresátem konečného rozhodnutí musí být také osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy.

III. d) aplikace testu na posuzovaný případ

26. O zásahu do práv jednotlivce rozhodnutím o zadržení řidičského průkazu není pochyb. Ostatně i pátý senát v rozhodnutí, od něhož se chce sedmý senát odchýlit, stejně tak jako krajský soud ve svém usnesení, o tom, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nevyslovil žádnou pochybnost.

27. Formulace ust. § 118c zákona o silničním provozu navozuje dojem, jakoby zadržení řidičského průkazu bylo skutečně pouze předběžným rozhodnutím ve vztahu k dalšímu řízení, což také vedlo k názoru dosud zastávanému. Ve skutečnosti tomu tak ovšem není. Z hlediska testovaných podmínek totiž existuje mezi tímto řízením a řízením o přestupku či o trestném činu pouze prvek osobní; řízení o zadržení řidičského průkazu a řízení o přestupku nebo o trestném činu se vede proti stejné osobě.

28. Podmínka časová předpokládá, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, které je soudně přezkoumatelné a na něž má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Tato podmínka je úzce spojena i s podmínkou věcnou, předpokládající souvislost mezi důvody předběžného a konečného rozhodnutí. Řízením, které bylo v rozsudku č. j. 5 As 42/2008 - 42 označeno za řízení, v němž bude s konečnou platností rozhodnuto o zadržení řidičského průkazu, je buď řízení o přestupku, nebo řízení o trestném činu. Předně je třeba uvést, že zadržení řidičského průkazu není spojeno s povinností správního orgánu či orgánu činného trestním řízením zahájit přestupkové či trestní řízení. Přestupkové ani trestní řízení není zákonem stanoveným pokračováním řízení o zadržení řidičského průkazu, byť zpravidla je skutečně následně zahájeno, a to orgánem odlišným od orgánu zadržujícího řidičský průkaz.

29. Sankci zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel lze uložit zejména u některých přestupků podle §§ 22, 23, 30 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, tedy za přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, za ostatní přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství a za přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi. Předmětem přestupkového řízení je zjištění, zda jeho pachatel skutečně spáchal, zda tím naplnil znaky skutkové podstaty některého z přestupků, zda je za přestupek odpovědný a nakonec úvaha o sankci. Stejně tak orgány činné v trestním

řízení se zabývají jen tím, zda jsou splněny podmínky pro trestní stíhání (např. pro trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 201 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů), přičemž z nich pouze soud může rozhodnout o uložení trestu zákazu činnosti [§ 27 písm. e), § 49 tr. zákona]. Ani správní orgán rozhodující o přestupku, ani soud rozhodující o trestném činu nezkoumá, zda bylo oprávněně rozhodnuto o zadržení řidičského průkazu; pouze v případě, že ukládají sankci/trest zákazu činnosti, následně započtou do doby jejich výkonu dobu, po kterou bylo pachateli zabráněno v této činnosti na základě rozhodnutí k tomu oprávněného orgánu (§ 118c odst. 3 zákona o silničním provozu, § 77 a § 14 odst. 2 zákona o přestupcích, § 49 odst. 3 trestního zákona, § 350 odst. 1 trestního řádu).

30. Skutečnost, že je oprávněným orgánem rozhodnuto o spáchání přestupku nebo trestného činu a uložení trestu zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel také není potvrzením zákonnosti rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu; aprobejme pouze úvahu správního orgánu rozhodujícího o zadržení řidičského průkazu o tom, že řidič bude podroben přestupkovému nebo trestnímu řízení, v němž mu zákaz činnosti hrozí. Orgán rozhodující o přestupku nebo trestném činu se ovšem nijak nezabývá a ani nemůže zabývat zákonností postupu a rozhodnutí orgánu, který o zadržení řidičského průkazu rozhodl a důsledky nezákonnosti takového rozhodnutí nemůže nijak zhojit. Přitom, jak ilustruje právě rozhodovaný případ, námitky nemusí směřovat pouze do naplnění důvodů uvedených v § 118a zákona o silničním provozu, neboť stěžovatel zde namítá, že nebyla dodržena lhůta, v níž je správní orgán oprávněn rozhodnout o zadržení řidičského průkazu a že řidičský průkaz vydaný v cizině podle tohoto ustanovení vůbec zadržen nelze.

31. Z toho plyne, že mezi řízením o zadržení řidičského průkazu a řízením o přestupku či o trestném činu nejsou splněny podmínky věcné a časové souvislosti. Z věcného hlediska jsou hmotně právní podmínky obou rozhodnutí v podstatné míře odlišné; není shodný ani jejich smysl. Smyslem zadržení řidičského průkazu je zamezit osobě řídit motorová vozidla, dokud nebude o jejím skutku rozhodnuto. Smyslem přestupkového či trestního řízení je potrestat pachatele za spáchaný protiprávní čin a vést ho k nápravě. Není rozhodující, že důvodem pro rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu je pravděpodobnost uložení sankce/trestu zákazu řízení motorových vozidel. Rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu totiž má vlastní zákonné podmínky, vede se o něm samostatné řízení, a vybočení z jejich rámce není předmětem přezkumu v žádném dalším řízení; z časového i věcného hlediska toto rozhodnutí tedy nepředchází žádnému konečnému rozhodnutí s obdobným hmotně právním obsahem.

32. Dalším argumentem nasvědčujícím nezbytnosti soudního přezkumu je skutečnost, že ne vždy přestupkové či trestní řízení skončí rozhodnutím vyslovujícím vinu a ukládajícím sankci/trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Zde ještě více vystupuje nedostatek časové podmínky, tj. nedostatek vazby mezi řízením o zadržení řidičského průkazu a rozhodnutím o skutku. Zákon o silničním provozu v takovém případě nepředpokládá, že by rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu bylo zrušeno, obecní úřad zadržený průkaz jeho držiteli pouze vrátí. Rozhodnutí tedy mělo po určitou dobu negativní důsledky pro řidiče, které za této situace nelze žádným způsobem odčinit, neboť podmínky pro náhradu škody

podle zákona č. 82/1998 Sb. (§ 8 odst. 3) nejsou splněny.

33. Z těchto důvodů rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu nemůže být předmětem zákonné výluky podle § 70 písm.b) s. ř. s. Zdůraznit je však třeba, že předpokladem efektivity soudního přezkumu je jeho rychlost, tak aby toto soudní řízení nebylo komplikací pro přestupkové či trestní řízení.

IV.

Ústavně právní aspekty posouzení

34. K tomu závěru rozšířený senát dospěl i při vědomí akceptace opačného názoru Ústavním soudem v usnesení ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 230/09. Ústavní soud zde vycházel z možnosti práva na soudní přezkum v rámci konečného rozhodnutí. Rozšířený senát vážil i konstantní judikaturu Ústavního soudu, týkající se rozhodnutí předběžné povahy, např. nález ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, jímž za předběžnou označil závaznou informaci o sazebním zařazení zboží. Ústavní soud v tomto nálezu dospěl k závěru, že čl. 36 odst. 2 věta poslední Listiny umožňuje zákonem stanovit meze základního práva na soudní přezkum správních rozhodnutí. Tato výhrada byla naplněna procesní úpravou obsaženou v § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. [nyní § 70 písm. b) s. ř. s.]. Uvedená procesní úprava nepřesahuje ani meze materiální výhrady („nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod“) ani obecné ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny o mezích základních práv, neboť je zachována podstata a smysl práva, protože jednotlivci je zachován přístup k soudu při přezkumu konečného rozhodnutí správního orgánu. Dále např. v nálezu ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 412/01 rozhodl Ústavní soud, že vyměření daňové ztráty podle § 38n odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není rozhodnutím předběžné povahy. Dle Ústavního soudu „*se v takovém případě proto jedná o rozhodnutí, které zasahuje do hmotněprávního postavení účastníka řízení, a nelze je považovat za pouhé rozhodnutí předběžné povahy*“. Stejně tak v nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01 Ústavní soud odmítl možnost vyloučení přezkumu rozhodnutí o převedení přeplatků na dani podle § 64 odst. 2 daňového řádu. [Blíže k judikatuře Ústavního soudu ve věcech rozhodnutí předběžné povahy srovnej rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 53, část III.d)].

35. Judikaturu Ústavního soudu lze shrnout tak, že ačkoli výluka soudního přezkumu správních rozhodnutí předběžné povahy není sama o sobě rozporná s ústavním pořádkem, při jejím výkladu a aplikaci je nutno postupovat nanejvýš obezřetně. Soulad této výluky s Ústavou je podmíněn tím, že předběžné soudně nepřezkoumatelné rozhodnutí musí být následováno správním rozhodnutím konečným, v rámci jehož přezkumu se právům jednotlivce dostane soudní ochrany, a to i ve vztahu k účinkům rozhodnutí předběžného. Použitelnost této výluky je dále limitována i tím, že jednotlivec má právo na soudní ochranu, která však musí být včasná a účinná, neboť každý, o jehož práva nebo závazky dotčené rozhodnutím orgánu veřejné správy se jedná, musí mít možnost včas a účinně svá práva hájit před nezávislým a nestranným soudem.

36. V případě usnesení sp. zn. I. ÚS 230/09 je zřejmé, že Ústavní soud nevzal v úvahu veškeré procesní situace vztahu mezi rozhodnutím o zadržení řidičského průkazu a rozhodnutím o přestupku či o trestném činu, na jejichž základě je nutno dovodit, že pro naplnění ochrany práv účastníka ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je nezbytné umožnit soudní přezkum rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c zákona o silničním provozu.

V.

Závěr

37. V řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby pro nepřipustnost Nejvyšší správní soud zkoumá pouze to, zda krajský soud správně posoudil (ne)splnění podmínek řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Nejvyšší správní soud v posuzované věci tedy rozhoduje pouze o otázce, zda napadené rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podléhá soudnímu přezkumu či nikoli. V řízení před rozšířeným senátem proto byla sporná věc sama. V takovém případě je dle § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu na místě, aby rozšířený senát rozhodl rozsudkem o kasační stížnosti samé.

38. Krajský soud v kasační stížnosti napadeném usnesení o odmítnutí žaloby stěžovatele došel k závěru, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu je rozhodnutím předběžné povahy vyloučeným ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. Z výše uvedených úvah rozšířeného senátu vyplývá, že tento právní názor je nesprávný. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

39. O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodl, neboť toto rozhodnutí je vyhrazeno krajskému soudu (§ 110 odst. 2 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. prosince 2009

senátu

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného