

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobce: **Ing. J. V.**, zastoupený JUDr. Bronislavou Orbesovou, advokátkou se sídlem Štefánikova 5462, Zlín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída T. Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2010, č. j. 57 Ca 78/2007 – 40,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2010, č. j. 57 Ca 78/2007 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. KUSP-51039/2007/DOP/Ti, č. j. KUZL-51039/2007, kterým bylo dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Vsetín, odboru správních agend ze dne 26. 6. 2007, č. j. MUSV 13146/2006/34/OSA/KL. Krajský soud žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy a je ze soudního přezkumu vyloučeno.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud pochybil, pokud žalobu odmítl. Odkázal na závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, v němž jsou vymezeny znaky, které musí rozhodnutí předběžné povahy naplňovat. Dle stěžovatele rozhodnutí žalovaného postrádá prvek dočasnosti či předběžnosti, když zamítá žádost o odklad výkonu rozhodnutí v části zákazu výkonu činnosti. Tím

definitivně, nikoli pouze dočasně či předběžně stanovuje, že stěžovatel musí podstoupit sankci zákazu řízení motorových vozidel a tedy že odklad není možný. Nejedná se tedy o dočasnou úpravu poměrů či zatímní stav, právě naopak, rozhodnutí je definitivní.

Podle názoru krajského soudu však materiální znak rozhodnutí předběžné povahy splněný je, přičemž toto odůvodňuje pouze tím, že „stav vyvolaný tímto výrokem trvá jen do okamžiku, než se stane rozhodnutí pravomocným".

Dle názoru stěžovatele je takové odůvodnění nesrozumitelné a usnesení je nedostatečně odůvodněné. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že kromě materiálního znaku musí být splněný i procesní znak. Oba současně. V napadeném usnesení se soud otázkou, zda je naplněn procesní znak nijak nevypořádal.

Stěžovatel odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3152/07, kterým byla zamítnuta (správně odmítnuta – poznámka NSS) jeho ústavní stížnost z důvodu, že ještě nevyčerpal všechny opravné prostředky. I Ústavní soud tak zastává názor, že rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Stěžovatel navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že rozhodnutím ze dne 2. 4. 2007, č. j. MUSV 13146/2006/21/OSA/KL byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 1, § 22 odst. 1 písm. f) bod 3 a § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a byla mu uložena pokuta ve výši 5000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6-ti měsíců. Proti rozhodnutí se stěžovatel odvolal. Poté, co bylo rozhodnutí žalovaným odvolacím orgánem potvrzeno a odvolání zamítnuto, podal stěžovatel proti rozhodnutí žalobu.

Dne 21. 6. 2007 současně s podáním žaloby požádal stěžovatel Městský úřad Vsetín o odložení výkonu rozhodnutí dle § 83 odst. 1 zákona o přestupcích. Správní orgán částečně vyhověl žádosti o odklad výkonu rozhodnutí stěžovatele rozhodnutím č. j. MUVS13146/2006/34/OSA/KL ze dne 26. 6. 2007 tak, že výkon v části představující uloženou pokutu ve výši 5000 Kč a náklady řízení ve výši 1000 Kč odložil, avšak nevyhověl žádosti o odložení výkonu rozhodnutí u sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel v délce trvání 6-ti měsíců. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel odvolal. Dne 27. 9. 2007 žalovaný rozhodnutím sp. zn. KUSP-51039/2007/DOP/Ti, č. j. KUZL-51039/2007 odvolání stěžovatele podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a potvrdil odvoláním napadené rozhodnutí.

Stěžovatel brojil proti výše uvedenému rozhodnutí žalobou.

Krajský soud žalobu odmítl, neboť shledal, že napadené rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno, neboť je rozhodnutím předběžným.

Usnesení o odmítnutí žaloby napadl stěžovatel kasační stížností.

Stěžovatel právně kvalifikoval důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Směřuje-li však kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, připadá v úvahu pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem [§ 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.")]. Poté přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Stěžovatel považuje odmítnutí žaloby za nezákonné. S odkazem na závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 183/2005 - 64 stěžovatel namítá, že rozhodnutí žalovaného postrádá prvek dočasnosti či předběžnosti, neboť zamítá žádost o odklad výkonu rozhodnutí v části zákazu výkonu činnosti. Nejedná se tedy o dočasnou úpravu poměrů či zatímní stav, právě naopak, rozhodnutí je definitivní.

Dle názoru stěžovatele je usnesení soudu nedostatečně odůvodněné, neboť se krajský soud nijak nevypořádal s otázkou, zda je u napadeného rozhodnutí naplněn jeden z nezbytných znaků předběžného rozhodnutí, a to procení znak. Krajský soud se omezil na konstatování, že „stav vyvolaný tímto výrokem trvá jen do okamžiku než se stane rozhodnutí pravomocným". Stěžovatel považuje usnesení soudu za nesrozumitelné.

Podle § 83 odst. 1 zákona o přestupcích, požádá-li účastník, který podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, o odložení výkonu rozhodnutí, správní orgán jeho žádosti vyhoví.

Citované ustanovení odkazuje na výkon rozhodnutí (exekuci) zakotvené v části páté dnes již zrušeného správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.), a to konkrétně v poznámce pod čarou na § 75 správního řádu, dle kterého orgán provádějící výkon rozhodnutí může ze závažných důvodů na návrh účastníka řízení nebo z vlastního, popřípadě jiného podnětu výkon rozhodnutí odložit; pokud národní výbor provádí výkon rozhodnutí jiného správního orgánu, vyžádá si jeho vyjádření. Na návrh účastníka řízení nebo z vlastního podnětu orgán provádějící výkon rozhodnutí od výkonu upustí, jestliže

a) vymáhaný nárok zanikl nebo se jeho vymáhání stalo bezpředmětným,

b) podklad pro výkon rozhodnutí (§ 71 odst. 1) byl zrušen,

c) splnění téže povinnosti vymáhá soud,

d) výkon rozhodnutí je nepřípustný,

e) k předmětu, jehož se výkon rozhodnutí týká, bylo úspěšně uplatněno právo, jež výkon rozhodnutí nepřipouští. (§ 75 odst. 2).

O zastavení výkonu rozhodnutí, proti němuž prokurátor podal protest, platí ustanovení zákona o prokuratuře (§ 75 odst. 3).

V důvodové zprávě ke správnímu řádu, zákonu č. 71/1967 Sb., je k právní úpravě výkonu rozhodnutí uvedeno: „v souladu se zásadami uplatněnými v novém občanském soudním řádu upouští nová úprava správního řízení od termínu exekuce užívaného v procesních předpisech buržoazního práva a nahrazuje jej termínem výkon rozhodnutí. Jinak převezme nová úprava zásady dosavadních předpisů o výkonu rozhodnutí správních orgánů s některými změnami, které mají přispět jednak ke sjednoceni těchto předpisů, jednak k posílení autoritativnosti pravomocných rozhodnutí."

Dle § 70 písm. b) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.

Dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.

Z odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu vyplývá, že krajský soud žalobu odmítl, když dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a tudíž je ze soudního přezkumu vyloučeno. V usnesení odkázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 183/2005 - 64 ze dne 29.3.2006, z něhož citoval znaky rozhodnutí předběžné povahy:

1. musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžné či dočasné poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně 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 před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností.

Krajský soud poté uzavřel, že *„v případě rozhodnutí správního orgánu o odložení výkonu rozhodnutí sankce (pokuty a zákazu řízení motorových vozidel) se jedná o výrok rozhodnutí ve věcech veřejnoprávních, dočasně upravující poměry osob, neboť stav vyvolaný tímto výrokem trvá jen do okamžiku, než se stane rozhodnutí pravomocným. Je tedy dán materiální znak rozhodnutí předběžné povahy*."

Výše uvedená argumentace krajského soudu je zcela nedostatečná. Krajský soud neuvedl, ve vztahu ke kterému rozhodnutí je žalobou napadené rozhodnutí rozhodnutím předběžným, resp. které rozhodnutí bude následovat, které se slovy krajského soudu *„stane pravomocným"*.

Jediným argumentem krajského soudu o dočasnosti žalobou napadeného rozhodnutí, se kterým se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, nelze odůvodnit naplnění všech znaků tzv. předběžného rozhodnutí, neboť samotná dočasná povaha výroku o

odložení výkonu rozhodnutí není soudnímu přezkumu na překážku. Mezi kompetenčními výlukami nejsou rozhodnutí dočasné povahy uvedena [na rozdíl od důvodů nepřípustnosti kasační stížnosti proti dočasným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví – viz § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.].

Krajský soud nezkoumal naplnění dalších znaků rozhodnutí předběžné povahy, tak jak byly vymezeny v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54. Rozšířený senát ve zmíněném rozsudku uvedl:

„Aby (...) rozhodnutí mohlo být rozhodnutím předběžné povahy, na něž dopadá výluka uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s., musí kumulativně splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní.

.... Časová podmínka souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy, jak tento charakter vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/99 ze dne 3. 11. 1999. Aby však tato dočasnost byla skutečná, vyžaduje tato podmínka bližší konkretizace. Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno buď v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je „dočasnost" předběžného rozhodnutí zajištěna tím, že jednotlivec se může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu. Pokud je rozhodnutí předběžné vydán o mimo takové řízení před správním orgánem, musí být jeho „dočasnost" garantována tím, že zákon jednoznačně stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Pokud by takováto lhůta pro zahájení řízení před správním orgánem a vydání konečného rozhodnutí (ovšem v délce odpovídající požadavku Ústavního soudu na včasnost soudní ochrany) zákonem stanovena nebyla, nelze takové zajišťovací či mezitímní rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Zákon dále musí omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného.

.....Neméně důležitá je podmínka věcné souvislosti mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným. Rozhodnutí konečné musí rozhodnout mj. o vztazích zatímně upravených rozhodnutím předběžným, tj. konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí. To předpokládá i obdobné zákonem předvídané předpoklady pro vydání předběžného i konečného rozhodnutí.

.....Osobní podmínka znamená, že rozhodnutí konečné musí být adresováno (mimo jiné i) stejné osobě jako rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž opět nebylo možné, aby se osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy domohla soudního přezkumu rozhodnutí předběžného, byť zprostředkovaně pomocí žaloby proti rozhodnutí konečnému."

Teprve za situace, kdyby krajský soud shledal naplnění všech výše uvedených znaků rozhodnutí předběžné povahy, je namístě žalobu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. odmítnout.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje taktéž na rozhodnutí rozšířeného senátu téhož soudu č. j. 7 As 26/2009 - 58 ze dne 7. 9. 2010, ve kterém rozšířený senát zkoumal, zda výše vymezené znaky předběžnosti vykazuje rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání dle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu a kde znaky předběžnosti dále konkretizoval.

Nedostatek odůvodnění tak v daném případě způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto Nejvyšší správní soud postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V novém rozhodnutí je krajský soud povinen posoudit povahu rozhodnutí o odložení výkonu rozhodnutí dle § 83 odst. 1 přestupkového zákona s ohledem na výše uvedené závěry judikatury.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. března 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu