

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka 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 :

Věc **se postupu je** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 21. 8. 2008, č. j. 30 Ca 93/2008 – 10, odmítl žalobu podanou žalobcem proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru vnitřních věcí, ze dne 14. 4. 2008, č. j. VNITŘ/D/2930/08, o zadržení řidičského průkazu žalobci č. x vydaného dne 23. 11. 2007 na Ukrajině pro skupiny A1, B, C1, C v souladu s § ust. 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a to do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo trestném činu. V odůvodnění svého usnesení krajský soud uvedl, že napadené rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. se jedná o úkon správního orgánu předběžné povahy.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opřel o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle názoru stěžovatele není předmětné rozhodnutí rozhodnutím předběžné povahy. Rozhodnutím ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. je pouze takové rozhodnutí, které je součástí správního řízení, v rámci kterého má předběžnou povahu. Toto správní řízení pak končí vydáním správního rozhodnutí, které nahrazuje rozhodnutí s předběžnou povahou. Naopak rozhodnutím předběžné povahy nemůže být takové rozhodnutí, které je vydáváno jako konečné v rámci správního řízení, které se týká právě a pouze práv a povinností založených tímto rozhodnutím. Řízení o zadržení řidičského průkazu je svébytným řízením, které není součástí jiného řízení, a to at' již správního řízení o přestupku nebo soudního řízení o trestném činu. Toto řízení končí meritorním rozhodnutím o zadržení řidičského průkazu, které má konečnou, a nikoliv předběžnou, povahu. Správní orgán v tomto řízení zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro zadržení řidičského průkazu, a to v rovině konečné. Nikdy v budoucnu se pak již podmínky pro zadržení průkazu nezkoumají. Z logiky věci je zřejmé, že po předběžném rozhodnutí musí následovat rozhodnutí konečné. Stěžovatel závěrem upozornil, že rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu má zcela zásadní dopady pro účastníka řízení, neboť zakládá povinnost neřídít motorové vozidlo, přičemž porušení této povinnosti je trestným činem.

Podle ust. § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřijatelná, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

Podle ust. § 70 písm. b) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které jsou předběžné povahy.

Meritem kasační stížnosti je posouzení otázky, zda rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s. Rozhodující tříčlenný senát při předběžné poradě dospěl k závěru, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu nemá znaky rozhodnutí předběžné povahy.

Rozhodnutí předběžné povahy musí splňovat následující znaky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publikován pod č. 886/2006 Sb. NSS): 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních upravující předběžně či dočasně 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 jí byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, 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) a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).

V případě rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu Však není naplněn procesní znak předběžnosti.

Podle ust. § 118c odst. 1 věta první zákona o silničním provozu obecni úřad obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu podle ust. § 118b citovaného zákona zahájí řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu; jde-li o podezření ze spáchání trestného činu, zahájí řízení po předchozím souhlasu státního zástupce. Podle odst. 2 citovaného ustanovení vrátí obecni úřad obce s rozšířenou působností zadržený řidičský průkaz bez zbytečného odkladu jeho držiteli, jestliže a) nerozhodne o zadržení řidičského průkazu podle odstavce 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.

Podle ust. § 118b odst. 1 věty první zákona o silničním provozu je policista oprávněn z důvodů uvedených v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zadržet řidičský průkaz.

Podle § 118a odst. 1 písm. a) až h) zákona o silničním provozu může policista při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích přikázat řidiči motorového vozidla jízdu na nejbližší, z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, vhodné místo k odstavení vozidla a zabránit mu v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla (dále jen "technický prostředek") nebo odtažením vozidla, jestliže 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 řídičského oprávnění příslušné skupiny nebo podskupiny,

h) řídil motorové vozidlo, přestože mu byl soudem uložen trest nebo správním orgánem 30) uložena sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.

Z uvedených ustanovení podle rozhodujícího tříčlenného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že po rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu nenásleduje žádné konečné rozhodnutí, v němž by bylo přezkoumáno, zda byly splněny zákonné podmínky pro zadržení řídičského průkazu ve smyslu § 118a odst. 1 písm. a) až h) zákona o silničním provozu. Důvody pro zadržení řídičského průkazu jsou, jak je z citovaného ustanovení patrné, autonomními skutkovými podstatami, i když se obsahově podobají některým skutkovým podstatám dopravních přestupků či výjimečně i trestných činů.

Splnění procesního znaku předběžnosti nelze dovozovat ani z toho, že ve správním řízení o přestupku či v trestním řízení se ve své podstatě rozhoduje o obdobném skutku, pro který byl řídičský průkaz zadržen. I když si je rozhodující tříčlenný senát vědom toho, že podmínky pro zadržení řídičského průkazu jsou obsahově podobné skutkovým podstatám přestupků a trestných činů, o kterých se rozhoduje v přestupkovém a trestním řízení, zastává názor, že proti rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu, nebo proti jeho důsledkům, se nelze v řízení o přestupku či trestném činu bránit. Pokud totiž správní orgán či soud dospěje k závěru, že nebyl spáchán přestupek či trestný čin, není, a nemůže být, rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu správním orgánem zrušeno, a to i tehdy, pokud bylo objektivně nezákonné. To, zda jsou znaky uvedených skutkových podstat naplněny, se totiž zkoumá pouze v řízení o zadržení řídičského průkazu, ale nikoliv již v případných následných řízeních (přestupkovém, trestním). Podle ust. § 118c odst. 2 zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností „pouze“ vrátí zadržený řídičský průkaz bez zbytečného odkladu jeho držiteli, jestliže v pravomocně skončeném řízení o skutku, pro který byl řídičský průkaz zadržen, nebyl uložen trest nebo sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Tato okolnost má negativní konsekvence pro držitele řídičského průkazu z hlediska náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím, neboť podle ust. § 8 zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu přitom citelně zasahuje do práv a povinností držitele řídičského průkazu. Podle ust. § 118b odst. 2 zákona o silničním provozu nesmí držitel řídičského oprávnění po dobu zadržení řídičského průkazu řídit motorové vozidlo. Tento zásah do právní sféry držitele řídičského oprávnění lze svou intenzitou srovnat s trestem zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel, neboť i ten lze uložit „pouze“ na měsíc či několik měsíců (tuto dobu přitom standardně může trvat přestupkové či trestní řízení). Lze proto shrnout, že rozhodnutím o odvolání proti rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu se s konečnou platností rozhoduje o tom, zda účastník správního řízení může řídit motorová vozidla do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu, přičemž proti tomuto rozhodnutí se nelze bránit v řízení před správním orgánem, jenž v dané věci rozhodne s konečnou platností. Předmětem soudního přezkumu může tedy být zákonost

zadržení řídičského průkazu jen tehdy, bude-li rozhodnutí o něm samostatně přezkoumatelné soudem.

Rozhodující tříčlenný senát rovněž odkazuje na zásadu, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu. Jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – denegatio iustitiae (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, www.nssoud.cz, a judikatura Ústavního soudu v něm citovaná). Vzhledem k tomu je třeba dovodit, že rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu není rozhodnutí předběžné povahy, a proto je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Výše uvedený právní názor, o který rozhodující tříčlenný senát hodlal opřít své rozhodnutí, je v rozporu s právním názorem vysloveným pátým senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 5 As 42/2008 - 42, (dostupný na www.nssoud.cz). Podle tohoto právního názoru je rozhodnutí o zadržení řídičského průkazu podle ust. § 118c zákona o silničním provozu svou povahou rozhodnutím předběžné povahy. S tímto názorem se sedmý senát neztotožňuje, ovšem nemůže se od něho odchýlit.

Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto věc předkládána rozšířenému senátu.

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

V Brně dne 20. května 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu