

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **P. S.,** zastoupeného JUDr. Radkou Gerstnerovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Havelská 499/27, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Hradec Králové, Pivovarské náměstí 1245/2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2010, č. j. 1308/DS/2010/SR, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 9. 2010, č. j. 30 A 13/2010 - 29,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojí stěžovatel proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 9. 2010, č. j. 30 A 13/2010 - 29, jímž krajský soud zamítl žalobcovu žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2010, č. j. 1308/SD/2010/SR, jímž žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Jičín (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 12. 2009, č. j. MUJC/2009/18889/DOP/LU, kterým byl stěžovateli podle § 118c odst. 1 zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákona o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“) zadržen řidičský průkaz do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku blíže specifikovanému v rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Krajský soud při svém rozhodování dospěl k závěru, že je-li naplněn některý z důvodů pro zadržení řidičského průkazu podle § 118a odst. 1 písm. a) až h) zákona o silničním provozu, je dán důvod pro zadržení řidičského průkazu. V příslušném správním řízení tedy správní orgán posuzuje jen, zda byl naplněn některý ze zákonných důvodů pro zadržení řidičského průkazu a zda postup při zadržení řidičského průkazu byl v souladu s uvedenými ustanoveními zákona o silničním provozu. V řízení o zadržení řidičského průkazu přitom nepřísluší správnímu orgánu jakkoli hodnotit otázku viny za přestupek, která není ani kritériem pro zadržení řidičského průkazu. Správní orgán pak ani není oprávněn zabývat se také dalšími okolnostmi [stěžovatelova bezúhonnost, nespojení deliktu (pro který je se stěžovatelem vedeno správní řízení) s jiným protiprávním jednáním či škodlivým následkem, povaha stěžovatelova jednání či otázky týkající se osoby žalobce, atp.], když taková kritéria nejsou v řízení o zadržení řidičského průkazu relevantní. Důvody pro zadržení řidičského průkazu jsou tedy dány bez dalšího naplněním některého z důvodů uvedených v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zákona o silničním provozu.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce uvedený závěr krajského soudu napadá, když má za to, že takovým právním názorem byly popřeny všechny principy správního řízení a uvážení, neboť tak nemohou být splněny podmínky pro vydání objektivního, přiměřeného, potřebného a spravedlivého rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že z dikce § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu vyplývá, že rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu nemá být jen formální akt, k němuž je správní orgán povinen přistoupit vždy, když shledá zadržení řidičského průkazu policistou za důvodné, aniž by podrobně zkoumal další relevantní skutečnosti projednávané věci. Zdůrazňuje v tomto směru slovo *„lze“* užité v § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu. Stěžovatel argumentuje, že zákonodárce si byl zřejmě plně vědom, že zadržení řidičského průkazu je významným omezením a zásahem do řádně nabytých občanských práv osob, které zákon považuje za nevinné a jimž nemusí být prokázána vina během přestupkového řízení. Takový zásah lze následně již jen těžko zhojit. Přestože předmětem řízení o zadržení řidičského průkazu není prokázání viny, nelze přehlédnout úzkou kauzalitu s řízením o přestupku, a proto je třeba k tomuto nástroji přistupovat jen v odůvodněných případech, kdy je takové rozhodnutí přiměřené všem okolnostem konkrétní věci a je prokazatelně nezbytné a ve veřejném zájmu, který jen v takových případech může převážit nad zájmy jednotlivce. Nelze přehlédnout analogii s institutem vazby, kdy přestože policejní orgány a státní zastupitelství shledají důvody pro vzetí do vazby, má soud mnohdy odlišný právní názor a jejich návrhu nevyhoví. V mnoha případech ani takovýto návrh podán není, a to i přesto, že teoreticky hrozí recidiva protiprávního jednání vždy. Správní orgán se ve správním řízení nachází v postavení obdobném soudu, který také vystaví důvody pro rozhodnutí o návrhu na vzetí do vazby na své kognici a úsudku, na základě čehož pak věc rozhodne.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Zdůrazňuje naplnění podmínek § 118a odst. 1 a § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu pro zadržení řidičského průkazu. Má za to, že věc byla náležitě zkoumána, posouzena a odůvodněna jak v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak v rozhodnutí o odvolání.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, je přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přistoupil proto k věcnému posouzení kasační stížnosti.

V posuzované věci je rozhodná právní úprava obsažená v § 118a odst. 1, § 118b odst. 1, 4 a § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu.

Dle § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu policista může 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 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,
i) je podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení a nesložil kauci jako záruku, že se dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku.

Dle § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu policista je oprávněn z důvodů uvedených v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zadržet řidičský průkaz. Po zadržení řidičského průkazu oznámí policista bez zbytečného odkladu zadržení řidičského průkazu registru řidičů, u zahraničních řidičů příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

Dle § 118b odst. 4 zákona o silničním provozu policie písemně oznámí zadržení řidičského průkazu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu k zadržení řidičského průkazu došlo; oznámení odešle spolu se zadrženým řidičským průkazem bez zbytečného odkladu, nejpozději následující pracovní den po dni zadržení řidičského průkazu. U řidiče, který nemá na území České republiky bydliště, trvalý pobyt nebo přechodný pobyt, zašle policie zadržený řidičský průkaz obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa spáchání přestupku, který jej neprodleně zašle příslušnému orgánu státu, který řidičský průkaz vydal.

Dle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu podle § 118b 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. Rozhodl-li obecní úřad obce s rozšířenou působností o zadržení řidičského průkazu, oznámí to bez zbytečného odkladu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému k vedení registru řidičů držitele řidičského oprávnění a postoupí mu zadržený řidičský průkaz k úschově. Obecní úřad obce s rozšířenou působností je vkladatelem údajů do evidence vydaných, odcizených, ztracených a vadných paměťových karet řidiče.

Judikatura soudů rozhodujících ve správním soudnictví se již bohatě věnovala institutu správního uvážení, jeho užití a jeho mezí. Zdůrazňuje však, že jakkoli správní orgány mají v určitých případech možnost v rámci své rozhodovací činnosti zohlednit konkrétní okolnosti, specifika a jedinečnost rozhodované věci a na základě těchto svých úvah rozhodnout, použít správního uvážení lze pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon správním orgánům přiznává, a to pouze způsobem a v mezích stanovených zákonem. Tato úvaha je jen odrazem jednoho ze základních principů správního řízení zakotveného v § 2 odst. 1 a 2 správního řádu a zároveň v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (publ. pod č. 2/1993 Sb.). Pokud by si tedy správní orgán usurpoval správní uvážení i tehdy, kdy mu to právo neumožňuje, postupoval by nejen protizákonně, ale i protiústavně. Prostor pro uvážení nelze dovodit z ustanovení, které správnímu orgánu jednoznačně stanoví, jakým způsobem má rozhodnout za splnění určitých podmínek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008 - 101, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud má za to, že právě ustanovené § 118a odst. 1 ve spojení s § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu neposkytují správním orgánům možnost správního uvážení. Uvedená ustanovení zákona o silničním provozu stanoví správnímu orgánu jednoznačně, jakým způsobem má rozhodnout v případě naplnění některého z předpokladů předvídaných v § 118a odst. 1 písm. a) - h) uvedeného zákona. Tato ustanovení nedávají správnímu orgánu žádný prostor pro vlastní úvahu o aspektech předmětného jednání či pro zohlednění jiných než v těchto ustanoveních uvedených kritérií. Stěžovatel tak vytýká nedůvodně správním orgánům nevyužití správního uvážení v případě, kdy jim zákon pro správní uvážení žádný prostor nedává.

Argumentuje-li stěžovatel slovem „*lze*“ užitým v § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu, pak toto ustanovení zmocňuje (opravňuje) správní orgány k vydání rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu, jsou-li pro to splněny podmínky uvedené v § 118a odst. 1 písm. a) - h) téhož zákona. Rubem tohoto jejich oprávnění je pak povinnost správních orgánů postupovat způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a to stejně ve všech případech naplňujících zákonné podmínky (čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ve slově „*lze*“ užitém v § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu je obsaženo zmocnění (oprávnění) správních orgánů k vydání rozhodnutí o zajištění řidičského průkazu. Při tom však správní orgán může postupovat jen způsobem, který zákon stanoví, a to stejně pro všechny případy naplňující zákonné podmínky, které jsou v posuzovaném případě zřetelně a jednoznačně určeny v § 118a odst. 1 písm. a) - h) zákona o silničním provozu. Ani uvedené slovo tak neposkytuje správním orgánům prostor pro správní uvážení, jehož se v posuzovaném případě stěžovatel domáhá.

Srovnává-li pak stěžovatel rozhodování o zadržení řidičského průkazu s rozhodováním o vazbě, Nejvyšší správní soud mu přisvědčuje v tom, že mezi těmito instituty lze nalézt určitou paralelu. Pokud soud (soudce) rozhoduje o vazbě [§ 68 odst. 1 zák. č. 141/1964 Sb., o trestním řízení soudním (trestního řádu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád")], zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro uvalení vazby, t. j. podmínky výslovně stanovené § 67 a § 68 trestního řádu. Tato ustanovení výslovně poskytují soudu (soudci) prostor pro jisté uvážení, když jako kritérium pro uvalení vazby výslovně stanoví, že *„s ohledem na osobu obviněného, povahu a závažnost trestného činu, pro který je stíhán, nelze v době rozhodování účelu vazby dosáhnout jiným opatřením"* (§ 67 in fine trestního řádu). Obdobná úprava však v zákoně o silničním provozu obsažena není.

Namítá-li stěžovatel, že při rozhodování o vazbě má soud (soudce) často jiný právní názor než policejní orgán či státní zástupce, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že odlišnost právního názoru uvedených osob může spočívat jen v tom, zda jsou naplněny podmínky výslovně stanovené § 67 a § 68 trestního řádu pro uvalení vazby. Nejinak je tomu i v řízení o zadržení řidičského průkazu, kdy ani zde nelze vyloučit situaci, že policista bude mít za to, že podmínky některého z ustanovení § 118a odst. 1 písm. a) - h) zákona o silničním provozu byly naplněny, zatímco správní orgán dospěje k závěru, že k jejich naplnění nedošlo. Právě proto právní předpisy stanoví výslovně na jedné straně pravomoc k prvotnímu bezodkladnému úkonu směřujícímu k zajištění osoby či věci (§ 75 - § 76 trestního řádu, § 118b zákona o silničním provozu) a na straně druhé pravomoc o zajištění osoby či věci rozhodnout, t.j. v řádném řízení posoudit, zda skutečně k naplnění podmínek pro zajištění osoby či věci došlo (§ 68 trestního řádu, § 118c zákona o silničním provozu).

Na základě uvedených úvah a závěrů shledal zdejší soud kasační stížnost žalovaného nedůvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení o kasační stížnosti úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v kasačním řízení úspěšný, nevznikly žádné náklady přesahující jeho obvyklou úřední činnost.

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

V Brně dne 27. května 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu