



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **O. D.**
zastoupený advokátem Mgr. Štěpánem Holubem
sídlem Za Poříčskou bránou 21/365, Praha 8
proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2018 č. j. 380/2015-160-SPR/9

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 30. 5. 2018, č. j. 380/2015-160-SPR/9 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 6 400 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Štěpána Holuba.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravněsprávních činností ze dne 21. 5. 2015, č. j. MHMP 872671/2015/PeV (dále též jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Tímto rozhodnutím bylo podle § 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách

některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“) rozhodnuto o zadržení řidičského průkazu žalobce do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu.

2. Žalobce úvodem shrnul skutkový stav věci a proběhlé řízení o přestupku samém, kdy správní orgán I. stupně nejprve rozhodl o žalobcově vině za přestupek podle 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, aby následně odvolací orgán toto rozhodnutí zrušil mj. z toho důvodu, že v důsledku jeho vlastní nečinnosti se stal přestupek uplynutím zákonné roční doby neprojednatelným. Žalobce uvedl, že na jeho osobu je proto nutné nahlížet jako na osobu nevinnou, jelikož se přestupku nedopustil. Dále konstatoval, že ve věci bylo vedeno taktéž řízení o upuštění od zadržení řidičského průkazu, avšak správní orgán I. stupně žádost žalobce zamítl a následně bylo řízení odvolacím orgánem zastaveno.
3. Žalobce se taktéž rozsáhle vyjádřil k zásadě tzv. „nulové tolerance“. Rozsudky Nejvyššího správního soudu uvedené žalovaným v napadeném rozhodnutí podle něj nedokládají, že by se tato zásada měla aplikovat i v řízení o zadržení řidičského průkazu, kde je zapotřebí důsledně vážit potřebnost zásahu do práv řidiče, činěného ještě před tím, než je pravomocně shledán vinným z přestupku. Žalovaný se mýlil, když argumentoval tzv. „nulovou tolerancí“ neboť jakákoliv nulová tolerance je pojmově neslučitelná s materiálně-formálním pojetím přestupku. Pokud zákonodárce zakotvil do definice přestupku korektiv společenské škodlivosti, deklaroval tím, že napříč přestupkovým právem nezvolil politiku nulové tolerance, ale naopak je připraven „tolerovat“ jednání, která sice jsou označena za přestupek, ale obviněnému nebyla v řízení prokázána jejich společenská škodlivost. K tomu žalobce odkázal na definici přestupku v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, účinném do 30. 6. 2017, důvodovou zprávu k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45.
4. Žalobce pak již konkrétně namítl, že vzhledem k tomu, že řízení o přestupku samém bylo zastaveno, nemůže obstát ani napadené rozhodnutí. Citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, podle kterého je pro rozhodnutí správního orgánu *„rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení.“* Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 30. 5 2018, přičemž již dne 24. 10. 2016 bylo rozhodnuto o zastavení řízení o přestupku samém. Žalobce tak má za to, že z důvodu zásady presumpce nevinny a zásady *nulla poena sine crimine*, u které odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2013, sp. zn. I. ÚS 407/13, by mělo být napadené rozhodnutí zrušeno.
5. Dále žalobce namítl, že skutkový stav byl hodnocen poprvé až na úrovni druhostupňového orgánu, takže proti nesprávnosti hodnocení důkazů či jejich neprovedení již nebylo možné podat odvolání. Žalovaný nedostal své povinnosti podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 174/2017-27, nerespektoval procesní práva žalobce, vycházel z nepřípustných důkazů a neprovedl žalobcem navržené důkazy a další skutečnosti, svědčící v jeho prospěch.
6. S odkazem na ustanovení § 51 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen „s. ř.“) žalobce uvedl, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí, aniž by jej upozornil, že shromažďuje podklady pro rozhodnutí, nevyzval ho k předložení důkazů, ani mu

neumožnil se k věci vyjádřit. Žalobci taktéž nebyla poskytnuta informace o tom, kdo bude věc rozhodovat a zda vzhledem k probíhajícímu řízení o náhradu škodu neexistovala pochybnost o systémové podjatosti správního orgánu nebo osobní podjatosti konkrétní osoby potenciálně ohrožené regresní odpovědností.

7. Žalobce taktéž namítl, že žalovaný citoval z policejního protokolu pořízeného na místě přestupku, aniž by v souladu se zásadou ústnosti a bezprostřednosti vyslechl žalobce jako svědka. S odkazem na ust. § 134 odst. 4 s. ř. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008-115 uvedl, že úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci a nelze jej považovat za důkazní prostředek. Podle žalobce tak záznam z místa spáchání přestupku byl nepřijatelným důkazem.
8. Žalobce taktéž namítl opomenutí navržených důkazů a dalších skutečností. V průběhu řízení totiž navrhoval provést jako důkaz zejména vědeckou studii o bezprostředním vlivu nízkých dávek alkoholu na lidské chování, svědeckou výpověď policistů a svědkyně k průběhu namátkové kontroly a okolnostem dechové zkoušky a požadavku žalobce na provedení krevního testu, a poukázal na skutečnost, že měl v době jednání nulové bodové konto a více než deset let řidičských zkušeností bez jediné nehody. V době rozhodování měl žalovaný navíc k dispozici posudek dopravního psychologa, kterému se žalobce podrobil v červnu 2015. Namísto provedení těchto důkazů a jejich nezávislého zhodnocení se však žalovaný při rozhodování o důvodnosti zadržení řidičského průkazu opíral o obecné teze o rizicích, které odporují dostupným poznatkům medicínské vědy. Tyto teze nadto podle žalobce nebylo možné vztáhnout k jeho osobě a jeho jednání.
9. Podle žalobce Nejvyšší správní soud zavázal žalovaného hodnotit mj. okolnosti skutku, míru intoxikace řidiče a jeho přestupkovou minulost, napadené rozhodnutí však nemělo podle kritérií navržených Nejvyšším správním soudem žádnou oporu ve skutkovém stavu.

II. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

10. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že zvolil postup podle § 90 odst. 4 s. ř., jelikož by případné zastavení řízení bylo vázáno na možné řízení o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným postupem správního orgánu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“).
11. Žalovaný nesouhlasil se žalobcem, který odkazoval na rozhodnutí žalovaného ve věci zastavení řízení o upuštění od zbytku trestu pro bezpředmětnost, neboť se jednalo o jinou situaci, kdy z důvodu zastavení řízení o přestupku nebyla žalobci sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel uložena. Žalovaný nesouhlasil ani s tvrzením žalobce, že v daném případě se jednalo o rozhodnutí o trestu, neboť napadeným rozhodnutím žádný další trest nehrozil, neboť žalobci byl řidičský průkaz vrácen. Žalovaný v daném případě rozhodoval o procesním postupu v rámci zadržení řidičského průkazu, resp. zda v době údajného spáchání přestupku postupoval správní orgán I. stupně v souladu s právními předpisy.
12. K námitce žalobce ohledně nulové tolerance žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 21. 9. 2010, č. j. 8 As 59/2010 - 78, kde soud konstatoval, že v České

republiky platila a platí zásada tzv. nulové tolerance alkoholu při řízení motorových vozidel. Přestože tato zásada není v zákoně přímo uvedena, tak z něj de facto vyplývá. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2016, č. j. 10 As 173/2015-32 pak žalovaný dodal, že jednání v rozporu s touto povinností je potenciálně způsobilé ohrozit bezpečnost provozu na pozemních komunikacích a každé porušení této povinnosti je nutné považovat za společensky škodlivé, a tudíž naplňující materiální stránku správního deliktu.

13. K námitce, že žalovaný nerespektoval práva žalobce, když vycházel z nepřipustných důkazů, a naopak jím navržené důkazy a další skutečnosti svědčící ve prospěch žalobce neprovedl a ani se s nimi nevypořádal v odůvodnění, žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, kde uvedl, že institut zadržení řidičského průkazu slouží k zabránění takového jednání, které může mít za následek vznik dopravních nehod, kdy zde musí být důvodné podezření z řízení pod vlivem alkoholu. V daném případě se jednalo o správní řízení o zadržení řidičského průkazu, nikoli o řízení o přestupku samém. Žalovaný zkoumal, zda byly splněny zákonné důvody pro zadržení řidičského průkazu, přičemž vycházel ze spisové dokumentace, ze které zcela zřejmě vyplynulo, že se žalobce v inkriminované době podrobil orientační dechové zkoušce s pozitivním výsledkem. Tím vzniklo důvodné podezření z řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu a zasahující policista žalobci zadržel řidičský průkaz. V případě požití alkoholického nápoje má řidič motorového vozidla sníženou schopnost soustředění, reakcí, zhoršený postřeh a špatnou orientaci. Dochází k dopravním nehodám s častým následkem těžkých ublížení na zdraví, kdy v daném případě nehrají roli individuální pocity řidiče, který se necítí alkoholem ovlivněn. Jde o dostatečný důvod k tomu, aby byl řidičský průkaz zadržen.
14. K námitce, že žalovaný nevyhověl důkazům navrhovaným žalobcem, žalovaný konstatoval, že v daném případě bylo řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu prokázáno nade vší pochybnost, když správní orgán I. stupně vycházel z pozitivních hodnot naměřených při orientační dechové zkoušce. Následně bylo v rámci tohoto řízení zcela nadbytečné doplňovat spisovou dokumentaci o další důkazní prostředky, neboť povinnost správního orgánu I. stupně byla zachována, když byly naplněny všechny předpoklady uvedené zákonem.
15. Žalovaný se taktéž vyjádřil k námitce, proč žalobce nebyl v rámci § 51 s. ř. upozorněn na shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí. Toto žalovaný považoval za irrelevantní, jelikož nové důkazy neprováděl a podklady neshromažďoval.
16. Ohledně možné podjatosti správního orgánu či rozhodující úřední osoby žalovaný uvedl, že k tomu, aby pochybnost o podjatosti konkrétního úředníka byla v určitých případech dána, musela by přistoupit ještě další skutečnost prokazující určitý vztah k věci. Nepostačuje, je-li pochybnost o nepodjatosti odůvodňována jen blíže nekonkretizovanými a nijak nepodloženými tvrzeními. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013-30 a dodal, že v případě podezření o existenci podjatosti oprávněné úřední osoby mohl žalobce podat námitku dle § 14 s. ř., což však neučinil. Zároveň měl žalovaný za to, že tvrzením o podjatosti úřední osoby potenciálně ohrožené regresní odpovědností se žalobce dopustil spekulací, že by oprávněná úřední osoba rozhodovala na základě možnosti takového postihu, ačkoliv toto tvrzení

nebylo žalobcem žádným způsobem doloženo. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013-30.

17. K použitelnosti úředního záznamu jako doplňujícího prostředku žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007-114 či rozsudek ze dne 26. 4. 2013, č. j. 4 As 17/2012-36 a rozsudek ze dne 31. 7. 2012, č. j. 2 As 67/2011-89. Nesouhlasil s přesvědčením žalobce, že takový důkaz byl nepřipustný, neboť úřední záznam sloužil pouze k potvrzení pozitivních hodnot naměřených orientační dechovou zkouškou. Žalovaný nepochyboval o pravdivosti takového potvrzení, neboť policisté jakožto úřední osoby vykonávali pouze svoji služební povinnost a nebylo zjištěno, že by měli na věci a jejím výsledku jakýkoliv zájem. V policejním spise nebyl zahrnut žádný dokument, ze kterého by bylo možno usoudit na případnou podjatost policistů, tudíž není důvodu, aby správní orgány považovaly spisový materiál Policie ČR za nevěrohodný či nespolehlivý.
18. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného zdůraznil, že v této věci mělo být řešeno výhradně to, zda žalovaný dostal v napadeném rozhodnutí požadavkům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 174/2017-27, tedy zda žalovaný stanovil kritéria pro uvážení, kdy má být řidičský průkaz zadržen před pravomocným rozhodnutím o vině za přestupek a kdy nikoliv a zda tato kritéria byla správně poměřena se zjištěným skutkovým stavem a předloženými důkazy. Předmětem řízení nebyla odpovědnost žalobce za přestupek, neboť o tom již bylo pravomocně rozhodnuto.
19. Argumentace žalovaného o tzv. „nulové toleranci“ byla podle žalobce irelevantní a odkazované judikáty nebyly závazné, jelikož se vztahovaly k jinému právnímu i skutkovému kontextu. Nebylo možné tvrdit, že pro zadržení řidičského průkazu platila stejná kritéria jako pro odpovědnost za přestupek (tzv. „nulová tolerance“), a nebylo tak možné u podezřelého z přestupku automaticky zadržet řidičský průkaz. Nejvyšší správní soud žalovanému uložil, aby stanovil kritéria, kteří řidiči (podezřelí) jsou tak nebezpeční, že je nutné jim cestou zadržení řidičského průkazu okamžitě zabránit v řízení motorových vozidel, a u kterých je přiměřené se zákazem řízení vyčkat až do pravomocného rozhodnutí ve správním řízení. Nejvyšší správní soud příkladmo uvedl, že takovými kritérii mohou být okolnosti skutku, míra intoxikace řidiče či jeho přestupková minulost. Tímto postupem měl žalovaný poměřit aktuální věc žalobce. Z napadeného rozhodnutí však žádná kritéria nevyplývala a bylo zde jen obecně uvedeno, že *„institut zadržení řidičského průkazu slouží v zabránění takového jednání, které může mít za následek vznik dopravních nehod“*. Žalovaný se tak protivil závaznému názoru Nejvyššího správního soudu, což je nepřijatelné. Napadené rozhodnutí je v důsledku toho nezákonné a dokonce protiústavní, jelikož žalovaný nerespektoval Ústavou dané vztahy mezi moci výkonou a soudní.
20. Žalobce doplnil, že v jeho případě nebyl věcný důvod pro zadržení řidičského průkazu, přičemž odkázal na vědeckou studii o bezprostředním vlivu nízkých dávek alkoholu na lidské chování, která dokládala absenci měřitelného vlivu těchto nízkých dávek na pozornost řidiče či bezpečnost jízdy, kterou však žalovaný jako důkaz nepřipustil, přestože Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 5. 9. 2016, č. j. 1 A 18/2016-36 tuto studii považoval za významnou. S tímto důkazem se však žalovaný nijak nevypořádal. Dále se nevypořádal s částí policejního záznamu, ve které policisté dne 24. 4. 2015 hodnotili stav

žalobce na místě, z něhož bylo zřejmé, že na žalobci byly pozorovány jen znaky nasvědčující absenci vlivu alkoholu a žalobce byl při plné sebekontroli. Tvrzení žalovaného, že žalobce byl zdrojem takového rizika, aby bylo nutno mu ještě před pravomocným rozhodnutím o přestupku zakázat řízení všech motorových vozidel, považoval žalobce za spekulativní.

21. Žalobce v replice opětovně zdůraznil, že mu žalovaný nedal možnost účastnit se řízení o novém rozhodnutí, navazujícím na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu. Žalovaný bez slyšení a bez jakékoliv procesní účasti žalobce vydal napadené rozhodnutí, a nerespektoval tak základní procesní pravidla a právo žalobce na spravedlivý proces.
22. Žalobce upřesnil, že nenamítá osobní podjatost vůči rozhodující úřední osobě, ale že byl jako právník s rozsáhlými zkušenostmi s veřejnou správou (byť v odlišném resortu) schopen do značné míry rozpoznat rozhodnutí činěná nestranně a objektivně od rozhodnutí připomínajících stanovisko protistrany ve sporu. V tomto řízení se žalobce od žalovaného dočkal nedodržování lhůt, ignorování předložených důkazů a nyní dokonce i přímého a otevřeného odmítnutí závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu. Žalobce tak nevěděl, zda tímto způsobem žalovaný přistupuje k jeho osobě pro nějakou osobní či systémovou averzi či podjatost, o jejíchž příčinách by mohl pouze spekulovat.

III. Z obsahu správního spisu

23. Ze správního spisu vyplývají následující, pro posouzení věci rozhodné skutečnosti:
24. Z oznámení o zadržení řidičského průkazu ze dne 24. 4. 2015, č. j. KRPA-168108-8/PŘ-2015-001264 (dále jen „Oznámení o zadržení řidičského průkazu“) vyplynulo, že žalobci byl dne 24. 4. 2015 zadržen příslušníkem policejního orgánu řidičský průkaz, jelikož po zastavení vozidla byl podroben odbornému měření na zjištění množství alkoholu v dechu s výsledkem 0,32 promile a následně 0,33 promile alkoholu v dechu.
25. Dne 30. 4. 2015 vydal pod č. j. MHMP 746456/2015/PeV správní orgán I. stupně Oznámení o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu, které bylo žalobci doručeno dne 7. 5. 2015.
26. Dne 21. 5. 2015 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu rozhodl o zadržení řidičského průkazu žalobce do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu. Správní orgán I. stupně uvedl, že na základě Oznámení o zadržení řidičského průkazu, které bylo dokladováno oznámením o přestupku, potvrzením o zadržení řidičského průkazu i samotným zadrženým řidičským průkazem, došlo k naplnění podmínek pro zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu v souladu s ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu, neboť za protiprávní jednání bylo možné uložit sankci nebo trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Správní orgán I. stupně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 74/2010-74 uvedl, že řízení o zadržení řidičského průkazu je zvláštním druhem řízení, jehož předmětem není posoudit, zda žalobce spáchal trestný čin nebo přestupek, ale zda zadržení řidičského průkazu, ke kterému je policista oprávněn dle ust. § 118b zákona o silničním provozu za podmínek uvedených v ust. § 118a odst. 1 písm. a) až

h) zákona o silničním provozu, proběhlo v souladu s právní úpravou. Ustanovení § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu ve spojení s § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu neposkytuje správním orgánům možnost správního uvážení. Uvedená ustanovení zákona o silničním provozu správnímu orgánu jednoznačně stanoví, jakým způsobem má rozhodnout v případě naplnění některého z předpokladů předvídaných v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zákona o silničním provozu. Tato ustanovení nedávají správnímu orgánu žádný prostor pro vlastní úvahu o aspektech předmětného jednání či pro zohlednění jiných než v těchto ustanoveních uvedených kritérií.

27. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 10. 2015 zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, která byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2017, č. j. 3 A 163/2015-54. Na základě žalobcem podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 4. 2018, č.j. 10 As 174/2017-27 zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalovaného o podaném odvolání a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a rozhodnutí. Poté žalovaný vydal napadené rozhodnutí.

IV. Posouzení věci soudem

28. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).
29. Podle § 118a odst. 1 písm. d) 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 odtahem vozidla, jestliže řidič je podezřelý, že řídil motorové vozidlo bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, kdy ještě byl pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky.*
30. Podle § 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.*
31. Podle § 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.*
32. Soud předně zdůrazňuje, že předmětem soudního přezkumu v nyní projednávané věci je rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21. 5. 2015, č. j. MHMP 872671/2015/PeV, kterým správní orgán I. stupně žalobci dle § 118c odst. 1 silničního

zákona zadržel řidičský průkaz, a to ve spojení s napadeným rozhodnutím. Předmětem přezkumu naopak není řízení o přestupku, které bylo se žalobcem vedeno v souvislosti s popsáním skutkem ze dne 24.4.2015, a ani výsledek řízení o přestupku tak není pro danou věc podstatný.

33. Nutno připomenout, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2017, č.j. 3 A 63/2015-54, jímž byla první žaloba žalobce v této věci zamítnuta, Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 174/2017-27. Zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného, proti kterému první žaloba směřovala, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění zrušujícího rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil závazný právní názor, kterým žalovanému uložil, aby vysvětlil, jaká kritéria při svém rozhodování použil a jak je v konkrétní věci zhodnotil. Stěžejní je tak námitka žalobce, že žalovaný ve smyslu zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu nepostupoval.
34. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 174/2017-27 vyložil právní úpravu obsaženou v ust. § 118a odst. 1, § 118b odst. 1 a § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu tak, že „[v]ýrazy *může, je oprávněn a lze znamenají, že následek dále popsáný v zákoně nenastává nevyhnutelně vždy, když je splněna hypotéza právní normy (tou je zde existence podezření, že řidič řídil pod vlivem alkoholu), ale jen tehdy, jestliže to správní orgán uzná za vhodné či potřebné; správnímu orgánu se zde tedy dává na uvážení, zda zákonem dovolený (nikoli přikázaný) následek nastane.*
35. *Hodlá-li správní orgán setrvat na tom, že řidičský průkaz zadržen být měl, pochopitelně se tak nemůže rozhodnout na základě nahodilého rozmaru či z jiného svévolného popudu, nýbrž musí být veden racionálními argumenty. Jako racionální se jeho úvaha musí jevit také navenek, což správnímu orgánu přináší povinnost zachytit své myšlenky písemně v odůvodnění rozhodnutí. Pokud z rozhodnutí nelze vyčíst žádné konkrétní důvody, pro které se orgán rozhodl řidičský průkaz (i nadále) zadržet, nemůže rozhodnutí obstát. (...)*
36. *NSS tedy shrnuje: ustanovení, které bylo sporné v této věci, neobsahovalo žádná kritéria, která by měl správní orgán povinně použít při úvaze, zda zadrží řidičský průkaz, nebo zda jej řidiči vrátí. To však nemohlo vést správní orgán k závěru, že v takovém případě je zkrátka nutné zadržet řidičský průkaz vždy, když je naplněn některý zákonný předpoklad podle § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu: naopak měl správní orgán v takové situaci zkoumat, jaká rozumná kritéria by měla být naplněna pro tak závažný následek, jakým je předběžné zadržení řidičského průkazu (okolnosti skutku, míra intoxikace řidiče, jeho přestupková minulost...), a míru naplnění těchto kritérií měl popsat ve svém rozhodnutí. Neučinil-li tak, nemůže jeho rozhodnutí obstát, protože soud nemůže přezkoumat jeho volné správní uvážení. Z téhož důvodu nemůže obstát ani rozsudek městského soudu, který se ztotožnil se závěrem, že žádné správní uvážení tu není a správní orgán musí rozhodnout o zadržení řidičského průkazu vždy, když je tu důvodné podezření z řízení pod vlivem alkoholu.“*
37. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že se žalobce podrobil dvěma orientačním dechovým zkouškám s pozitivními výsledky, kdy i při započtení možné odchylky měřicího přístroje vzniklo důvodné podezření, že řídil vozidlo pod vlivem alkoholu. Na základě toho žalovaný konstatoval, že „v důsledku požití alkoholického nápoje má řidič motorového vozidla sníženou schopnost soustředění, reakcí, zhoršeného postřehu a špatné orientace, dochází k dopravním nehodám s částečným následkem těžkých ublížených na zdraví,

kdy v daném případě nehrají roli individuální pocity řidiče, který se necítí alkoholem ovlivněn, neboť je dostatečný důvod takovému jednání zabránit zákonným prostředkem v podobně zadržení řidičského průkazu.“ S ohledem na toto správní uvážení žalovaný uvedl, že v daném případě slouží institut zadržení řidičského průkazu k zabránění takového jednání, které může mít za následek vznik dopravních nehod. Jinými slovy, žalovaný dovedl, že existoval důvodný předpoklad, že žalobce požil alkoholický nápoj (tedy že byl naplněn zákonný předpoklad ust. § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu), přičemž s odkazem na z toho dovozovanou sníženou schopnost soustředění, reakcí, postřehu a špatnou orientaci ve snaze zabránit dopravním nehodám přistoupil k zadržení řidičského průkazu.

38. Městský soud v Praze hodnotí uvedený postup žalovaného jako rozporný jak se zákonnou právní úpravou, tak se závěry (a závazným právním názorem) Nejvyššího správního soudu vyjádřeným ve výše citovaném zrušujícím rozsudku. Žalovaný totiž zcela rezignoval na přezkoumání dalších závazných kritérií, která by měla být naplněna pro předběžné zadržení řidičského průkazu, a bez dalšího přistoupil k zadržení řidičského průkazu, a to přesto, že Nejvyšší správní soud příkladmo uvedl, jaká kritéria by měl vzít v daném případě při rozhodování v potaz (okolnosti skutku, míra intoxikace řidiče, jeho přestupková minulost).
39. Primárním účelem zadržení řidičského průkazu totiž, na rozdíl např. od méně omezujícího opatření ve formě zabránění v jízdě podle § 118a zákona o silničním provozu, je znemožnit řidiči řízení jakýchkoliv vozidel, a to případně až do pravomocného rozhodnutí o přestupku, kterého se měl dopustit a za který mu může být uložen zákaz řízení motorových vozidel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 9 As 437/2017-46). Nejedná se tak o dočasné neumožnění pokračování v jízdě v konkrétní chvíli s konkrétním vozidlem, ale o závažný zásah do práv dotčené osoby, ovlivňující ji i do budoucna. K takovému zásahu nelze přistoupit, aniž by správní orgány přihlédly jak k objektivním okolnostem (důvodné podezření, že žalobce řídil motorové vozidlo bezprostředně po požití alkoholického nápoje), tak k subjektivním okolnostem, jež nastínil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku (okolnosti skutku, míra intoxikace žalobce, jeho přestupková minulost). Povinností správního orgánu bylo náležitě zdůvodnit správní úvahu, na základě které dospěl po zohlednění těchto relevantních okolností k závěru, že bylo nezbytné nejen zabránit žalobci v pokračování v jízdě v konkrétní chvíli, ale zároveň mu zadržet i řidičský průkaz. Náležitým zdůvodněním takové úvahy jistě není zcela obecné konstatování, že zadržením řidičského průkazu žalobci došlo k zabránění jednání, které mohlo mít za následek vznik dopravních nehod.
40. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by se žalobce údajného řízení pod vlivem alkoholu, případně jiného protiprávního jednání v souvislosti s řízením motorového vozidla, dopouštěl opakovaně, ani to, že by žalobce byl osobou se sklony ke zvýšené konzumaci alkoholu a protiprávním jednáním s tím souvisejícím. Nadto byla žalobci naměřena pouze minimální míra alkoholu v dechu (se započtením odchylek). Zároveň ze spisu ani z přestupkové minulosti žalobce nevyplývá, že by existoval důvodný předpoklad, že by se žalobce jednání, pro které mu byl zadržen řidičský průkaz, mohl dopustit opakovaně, a případně tak způsobit dopravní nehodu. Žalobce ve věci nebyl ani vyslechnut, jak ostatně sám namítal, a žalovaný tak nemohl případně zjištěné informace porovnat s dalšími kritérii, která ve výše citovaném rozsudku nastínil Nejvyšší správní soud. Žalovaný tak při rozhodování vycházel pouze z důvodného předpokladu, že žalobce konzumoval

alkoholický nápoj bezprostředně před jízdou, který učinil zejména z Oznámení o zadržení řidičského průkazu a Potvrzení o zadržení řidičského průkazu. Není tedy pravdou, že by žalovaný vycházel pouze z úředního záznamu, resp. z protokolu pořízeného na místě přestupku, jak tvrdí žalobce. Samotné důvodné podezření, že žalobce řídil motorové vozidlo bezprostředně po požití alkoholického nápoje, nicméně vzhledem k výše uvedenému k závěru o nutnosti zadržet žalobci řidičský průkaz nepostačuje, a to ani ve spojení s poukazem na zásadu tzv. „nulové tolerance“.

41. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že s interpretací Nejvyššího správního soudu nesouhlasí, nezbyvá soudu než odkázat na § 78 odst. 5 s. ř. s., podle kterého *právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán*. Správní orgán je tedy při novém rozhodování ve věci po zrušení jeho původního rozhodnutí vázán právním názorem, který byl vysloven jako důvod kasace. Žalovaný proto byl povinen své rozhodnutí řádně odůvodnit, a to ve smyslu shora citovaného závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, a naopak nebyl oprávněn z důvodu odlišného právního názoru upustit od správního uvážení ohledně kritérií nastíněných Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25).
42. Lze shrnout, že vystavěl-li žalovaný odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze na důvodném předpokladu o požití alkoholu žalobcem bezprostředně před jízdou a zásadě tzv. „nulové tolerance“, aniž by v rozporu se zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu posoudil, zda byla naplněna další rozumná kritéria relevantní pro zadržení řidičského průkazu, nemůže napadené rozhodnutí obstát. Absence posouzení těchto kritérií má za následek, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů; pro tuto podstatnou vadu je nutno napadené rozhodnutí zrušit.
43. K námitce žalobce, že skutkový stav byl hodnocen poprvé až žalovaným, takže proti nesprávnosti hodnocení důkazů či jejich neprovedení nemohl podat odvolání, soud poznamenává, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je v rámci soudního přezkumu pohlíženo jako na jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č.j. 5 As 63/2011-92). To především znamená, že případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit druhostupňový orgán. Žalovaný tak mohl postupovat tím způsobem, že uvážení správního orgánu I. stupně doplnil – učinil tak však zcela zjevně nedostatečně a v rozporu se závazným názorem Nejvyššího správního soudu, jak již soud uvedl výše.
44. Při vypořádání námítky vytýkající správnímu orgánu neprovedení žalobcem údajně navrhovaných důkazů vyšel soud z následně uvedené právní úpravy.
45. Podle § 52 s. ř. *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění věci*.
46. Podle § 68 odst. 3 s. ř. *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*.

47. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48, „[n]ezáleží však zcela na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že by bylo rozhodujícím orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“
48. Ze žalobních tvrzení není zřejmé, v jaké fázi řízení měl žalobce navrhnout provedení důkazů, na které v žalobě odkazuje. V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce uvedl pouze toto: „Zadržení řidičského průkazu považuji za nedůvodné, neboť moje jednání popsané v rozhodnutí nenaplňuje znaky přestupku. V tomto odkazuji na své vyjádření, podané Magistrátu k souběžnému řízení o tomto přestupku. Nad rámec tohoto vyjádření uvádím, že zabránění odjezdu dne 24. 4. 2015 i zadržení řidičského průkazu nebylo věcně zdůvodněno potřebou bezpečnosti, neboť ani v čase silniční kontroly samé jsem nejevil žádné známky intoxikace alkoholem a nepředstavoval jsem jako řidič žádné riziko pro bezpečnost silničního provozu. Tím spíše není dán důvod, proč bych představoval jako řidič i nadále riziko pro bezpečnost dopravy, zadržování mého řidičského průkazu tedy není odůvodněno žádným veřejným zájmem či v zákoně popsaným důvodem. Pokud Magistrát v rozhodnutí uvádí, že zákonná ustanovení nedávají správnímu orgánu žádnou možnost správního uvážení, domnívám se, že jde o nesprávnou aplikaci zákona, a to i přes meritum citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu, neboť se v právní literatuře lze setkat i s názorem opačným. V daném kontextu však nebude patrně toto správní uvážení nutno aplikovat, neboť výsledek rozhodnutí bude determinován rozhodnutím v souběžném řízení o přestupku samém.“ Ze spisového materiálu pak nevyplývá, že by ve věci zadržení řidičského průkazu žalobce požadoval provést důkazy, na které odkazuje v podané žalobě. Žalovaný se tak z logiky věci nemusel k těmto (žalobcem nenavrženým) důkazům a skutečnostem, proč je neprovedl, v napadeném rozhodnutí vyjadřovat. Pokud takové důkazy žalobce požadoval provést v řízení o přestupku, jednalo se o samostatné řízení s jiným předmětem. Zároveň je ze spisového materiálu zřejmé, že v průběhu odvolacího řízení žalovaný žádné nové důkazy neshromažďoval ani neprováděl, a nebyl tak povinen postupovat podle § 51 odst. 2 s. ř.
49. K námitce žalobce, že nebyl informován o úředních osobách, které budou věc rozhodovat, aby mohl zvážit, zda neexistovala jejich systémová podjatost, soud uvádí, že žalobce měl v průběhu řízení, a to i po vydání napadeného rozhodnutí, kdy již věděl, kdo v jeho věci rozhodoval, možnost využít institutu zakotveného v § 14 odst. 3 s. ř.; takto však nepostupoval. Nadto lze doplnit, že úvahy žalobce o potenciálně možné podjatosti některých úředních osob, založené údajně na žalobcem tvrzené schopnosti toto „do značné míry poznat“ (z důvodu jeho právní praxe a předchozích zkušeností), jak žalobce nastínil v replice, představují pouze ničím nepodložená, spekulativní a pro danou věc irelevantní tvrzení.
50. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť napadené rozhodnutí je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Nerespektování závazného právního názoru vyjádřeného ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního

soudu ze strany žalovaného je pak nutno kvalifikovat jako podstatnou vadu řízení, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Soud proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. bez jednání rozsudkem a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

51. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto mu soud přiznal právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem, tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náklady právního zastoupení za jeden úkon právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci) a jeden režijní paušál po 300 Kč, celkem tedy 3 400 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Žalobce totiž sice je v řízení před soudem zastoupen advokátem, jeho advokát však pouze převzal právní zastoupení na základě písemné plné moci a žádný další úkon právní služby ve věci neučinil. Celková výše žalobci přiznaných nákladů tak činí 6 400 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 29. dubna 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu