



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl soudcem Mgr. Janem Šmakalem ve věci

žalobce: **Nejvyšší státní zástupce,**
sídlem Jezuitská 585/4, Brno,
proti
žalovanému: **Magistrát města Plzně,**
sídlem Nám. Republiky 1, Plzeň,
za účasti: M. O.,
bytem R. 895, N.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MMP/110291/18 ze dne 7. 5. 2018,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalovaný shledal M.O., osobu zúčastněnou na řízení (dále též „přestupce“), vinným mimo jiné přestupkem § 125c odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) a uložil mu

pokutu ve výši 15 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu deseti měsíců. Tohoto přestupku se měl dopustit stručně řečeno tím, že dne 6. 12. 2017 řídil v Plzni motorové vozidlo v takové době po předchozím užití návykové látky, kdy byl ještě pod jejím vlivem, neboť znaleckým posudkem z oboru toxikologie byla v jeho krvi prokázána přítomnost pervitinu o koncentraci 340 ng/ml. Rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne 6. 6. 2018.

Žaloba

2. Proti rozhodnutí žalovaného žalobce brojil žalobou, v níž namítl, že nebyly splněny podmínky pro jeho vydání, protože správní orgán rozhodl v řízení o přestupku, aniž by řádně a bezchybně zjistil skutkový stav věci. Tuto vadu žalobce spatřoval v tom, že žalovaný kvalifikoval jednání přestupce jako přestupek, přestože měl k dispozici toliko znalecký posudek z oboru toxikologie. Nařízením vlády č. 41/2014 Sb. je stanovena mezní hodnota 25 ng/ml metamfetaminu, při jejímž dosažení se řidič považuje za ovlivněného touto návykovou látkou. Sám správní orgán konstatoval, že mezní hodnota byla ve věci překročena mnohonásobně. V případech takové koncentrace návykové látky v krvi je pravidelně vedeno trestní řízení, o čemž vypovídá i Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce poř. č. 5/2019. S výjimkou regionu žalovaného bylo řadu let běžné stíhat řidiče, u nichž koncentrace návykových látek mnohonásobně překročila mezní hodnoty, protože takové koncentrace jsou v odborné medicínské veřejnosti obecně považovány za toxické a jednoznačně vylučující způsobilost řídit motorové vozidlo. Protože zjištěné skutečnosti nasvědčovaly spáchání přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky, policejní orgán měl provést úkony trestního řízení. Patrně v důsledku předčasné a nedostatečné podložené právní úvahy však věc nesprávně posoudil jako přestupkovou, přestože pro to neměl dostatek důkazů. Žalovaný nebyl posouzením policejního orgánu vázán a měl věc posoudit samostatně. Okolnosti věci měly žalovaného vést k důvodnému podezření, že skutek naplňuje znaky přečinu, ne přestupku. Mělo tak být postaveno najisto, zda osoba zúčastněná na řízení pouze řídila vozidlo po užití návykové látky, nebo zda se jednání dopustila ve stavu vylučujícím způsobilost k takové činnosti. Žalovaný mohl zjistit míru ovlivnění návykovou látkou například ze znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, což je postup odpovídající rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu v trestních věcech. Žalovaný však dokazování dokončil předčasně, aniž by si ujasnil míru ovlivnění řidiče, a tím i okolnost rozhodnou pro kvalifikaci činu. Potřeba doplnění dokazování musela být žalovanému zřejmá, protože sám zdůraznil informaci o mnohonásobném překročení mezní hladiny. Právní závěry napadeného rozhodnutí tedy nemají oporu ve spisu a jsou s ním spíše v rozporu, protože zjištěné skutečnosti nasvědčují spáchání trestného činu. Napadené rozhodnutí proto trpí vadou řízení, protože skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění.
3. Veřejný zájem na podání žaloby žalobce shledal v tom, že je nezbytné trestně postihovat všechny skutky, které vykazují znaky trestného činu. Napadené rozhodnutí trestnímu postihu brání, čímž došlo k významnému porušení rovnosti jednotlivců před zákonem. Ve věci jde o systémové selhání správního orgánu, protože v obvodu působnosti žalovaného byly vydány desítky obdobných rozhodnutí, u nichž žalovaný nehodlá zjednat nápravu.

Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný k žalobě uvedl, že ve věci rozhodl jako příslušný správní orgán na základě nepochybně zjištěného skutkového stavu a při dodržení všech zásad správního řízení. Z jeho úřední činnosti je mu známa praxe Okresního státního zastupitelství Plzeň-město,

kteřé závěr o spáchání trestného činu podmiňovalo psychiatrickým vyšetřením řidiče za účelem zjištění míry jeho ovlivnění návykovou látkou. Šlo však o podmínku nerealizovatelnou, protože takové vyšetření nebylo ze strany psychiatrů možné dodatečně provádět. Dlouholetá praxe orgánů činných v trestním řízení byla taková, že věci byly posuzovány výhradně jako přestupky a byly odevzdávány k projednání správnímu orgánu. Za této dlouholeté a ustálené praxe policie i státního zastupitelství bylo zcela namístě, aby žalovaný věc projednal jako přestupek a tak o ní rozhodl. V obdobných případech deliktů jednání řidičů pravidelně nebylo posuzováno jako trestný čin, ale jako přestupek. Není proto pravda, že došlo k porušení rovnosti jednotlivců.

5. Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce poř. č. 5/2019 je první snahou o sjednocení orgánů činných v trestním řízení po dlouhých letech nečinnosti v této oblasti. V podmínkách obvodu působnosti okresního státního zastupitelství má pokyn zjevně konstitutivní účinky, protože slouží ke změně dosavadní praxe do budoucnosti. Za toho stavu je absurdní podávat žaloby proti rozhodnutím z minulosti, protože tato praxe byla zapříčiněna i nečinností Nejvyššího státního zastupitelství, které je součástí soustavy státních zastupitelství. Ke sjednocování a usměrňování rozhodovací praxe dochází běžně, aniž by to bylo důvodem pro přezkum pravomocně skončených případů. Ve věci není dán veřejný zájem na zrušení přestupkových rozhodnutí, protože právě orgány činné v trestním řízení pod dohledem Okresního státního zastupitelství Plzeň-město předávaly věci k projednání v přestupkovém řízení na základě svého dlouhodobého a konstantního právního názoru. Zjevně nesprávné tudíž je tvrzení, že rozhodnutí o přestupku bylo předčasné a bez opory v důkazech. Skutkový stav byl zjištěn úplně, nepotřeboval doplnění a s ohledem na ustálenou praxi orgánů činných v trestním řízení byl závěr o spáchání přestupku přiléhavý. Mimoto, většina trestů již byla nevratně vykonána. Opětovným projednáním tak hrozí situace, že pachatelé nebudou potrestáni vůbec, nehledě na to, že trestní soudy nezřídka ukládají nižší tresty než přestupkové orgány.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

6. Přestupce k žalobě uvedl, že žaloba k ochraně veřejného zájmu by neměla sloužit odstranění jakékoliv nezákonnosti, ale jen v případech závažných, typicky citlivě vnímaných veřejností. Judikatura Nejvyššího soudu vyhází z toho, že je třeba vždy vyhotovit psychiatrický znalecký posudek, který však vychází z podkladů spisu. Pokyn obecné povahy pak byl vydán až po rok po rozhodnutí žalovaného. Nebylo pochybením žalovaného, pokud při hodnocení věci vycházel z podkladů spisu a neprovedl důkaz znaleckým posudkem za stavu, kdy žádný předpis či ustálená rozhodovací praxe nestanoví jasnou hranici mezi přestupkem a přečinem. I kdyby však byl postup žalovaného vadný, přestupce se na tom nijak nepodílel ve smyslu závěrů nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 946/16. Sankce za přestupek jsou obdobné sankcím hrozícím za přečin, takže je nesprávné tvrzení o omilostnění rozhodnutí žalovaného. Nehledě na to, takové tvrzení je předčasné, neboť by bylo třeba vést k této otázce dokazování. Žalobce svůj návrh odůvodnil i tím, že jde o systémové selhání správního orgánu, to však nelze paušálně napravovat žalobou k ochraně závažného veřejného zájmu. Protože přestupce již trest vykonal a oprávněně důvěřoval ve správnost rozhodnutí žalovaného, navrhl zamítnutí žaloby pro absenci závažného veřejného zájmu.

Replika žalobce

7. Žalobce v replice uvedl, že podstata pochybení žalovaného spočívá v tom, že se nezabýval, zda je věcně příslušný k rozhodnutí o věci, i když jasnou alternativou byla možnost vedení

trestního řízení pro spáchání trestného činu. Žalobce nemůže předvídat, zda by došlo k odsouzení osoby zúčastněné na řízení, nicméně trestní řízení dosud nemohlo probíhat pro překážku věci rozhodnuté. Žalovaný si zjevně uvědomoval, že řízením motorového vozidla pod vlivem návykové látky lze spáchat jak přestupek, tak trestný čin. Byl proto povinen dalším dokazováním ověřit, zda se skutečně jednalo o přestupek. Žádný důkaz však proveden nebyl a o medicínské stránce věci si žalovaný nemůže sám učinit úsudek. V té souvislosti si žalobce nedokáže představit, že by Nejvyšší soud setrval vyžadoval psychiatrický posudek, pokud by šlo o důkaz v praxi neproveditelný. Žádný právní předpis neoprávnjuje k dekriminálnímu nebezpečnému jednání, které může bezprostředně ohrozit zdraví a životy lidí. Není přípustné, aby byl pachatel prostřednictvím přestupkového řízení zbaven odpovědnosti za trestný čin. Trestný čin tak musí být projednán, pokud trestní odpovědnost nezanikla. To se v souzené věci nestalo.

Duplika žalovaného

8. Žalovaný v duplice uvedl, že je prvotně úkolem orgánů činných v trestním řízení posoudit, zda jednání nezakládá podezření ze spáchání trestného činu. Přesvědčení žalobce, že to byl právě žalovaný, kdo si měl v případě hromadně předávaných přestupků učinit jasno, zda se jedná o trestný čin, a věci případně vracet policii, je mimo realitu právního řádu a neodpovídá dělbě činností mezi orgány výkoné moci. Možnost posouzení skutku jako trestného činu byla vyloučena právě systémovým předáváním věcí k projednání přestupku. Žalovaný neměl důvod setrvalou praxi zpochybňovat a žádné mimořádné okolnosti zjištěny nebyly. Žalovanému je pak známo, že věci byly posuzovány jako přestupkové právě za vědomí a souhlasu státního zastupitelství, ostatně proto žalobce vydal pokyn ke sjednocení praxe. O uvedeném svědčí, že k projednání přestupku byly odevzdány i takové věci, kde byla znaleckým posudkem zjištěna hladina návykové látky odpovídající hladině relevantní pro trestní stíhání podle pokynu žalobce. Trestní stíhání tak dosud nebylo ve věci vedeno nikoliv pro pochybení žalovaného, ale pro setrvalou praxi orgánů činných v trestním řízení. Změna dosavadní praxe není důvodem pro zrušení dřívějších rozhodnutí, protože jde o výsledek ustálené praxe, nikoliv excesy.

Posouzení věci

9. Soud nevyhověl návrhu žalovaného na odmítnutí žaloby pro nedostatek veřejného zájmu na jejím podání podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem, totiž nepodléhá přezkumu správními soudy a nejvyšší státní zástupce si tuto otázku posuzuje sám (srov. rozsudek NSS č. j. 8 As 27/2006-70 ze dne 5. 11. 2007, č. 1455/2008 Sb. NSS). Soud však při posouzení věci samé hodnotí, *zda je veřejný zájem natolik intenzivní, že s ohledem na okolnosti případu odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu* (srov. nálezy ÚS sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018).
10. Napadený výrok rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
11. Žalobce dovozoval nezákonnost napadeného rozhodnutí výlučně z vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. spočívající v tom, že si žalovaný neobstaral dostatek podkladů pro závěr o tom, zda jednání řidiče naplňuje znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, nebo přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku.

Žaloba k ochraně veřejného zájmu jako prostředek k odstranění překážky pro vedení trestního

řízení

12. Přímo k uplatnění pravomoci nejvyššího státního zástupce podat žalobu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. Ústavní soud uvedl, že je stěžejí akceptovatelné, pokud orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky. V případech čistě vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím *založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce* oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je *nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu*. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila (odst. 55–58 cit. nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16).
13. Uvedené Ústavní soud vyslovil ve vztahu k opravňujícím rozhodnutím a nezabýval se rozhodnutími sankční povahy. Přesto není důvod pochybovat o tom, že i nesprávná kvalifikace skutku podle skutkové podstaty méně závažného deliktu je „výhodou“, neboť s méně závažnou protiprávní činností jsou obvykle spojeny i mírnější sankce i další podmínky.
14. Podstatné tudíž je, zda byla dána dobrá víra přestupce či zda byl rozhodnutím žalovaného ohrožen vskutku závažný veřejný zájem. Předpokládanou dobrou víru přestupce žalobce nemohl vyvrátit, protože k této otázce nic neuvedl. Ohrožení závažného veřejného zájmu pak sice žalobce v základních obrysech tvrdil, nelze mu ovšem přisvědčit, že by šlo o ohrožení v intenzitě odůvodňující zrušení rozhodnutí žalovaného. Je totiž dána řada okolností, které závažnost veřejného zájmu snižují.
15. Je totiž zjevné, že prvotní veřejný zájem na trestání deliktů byl ve věci naplněn již tím, že žalovaný identifikoval skutek jako závažné ohrožující jednání na úseku dopravy, shledal přestupce vinným a uložil v zásadě odpovídající trest. K závěru o akceptovatelné povaze trestu soud dospěl přesto, že žalobce uvedl, že považuje za sporné, zda jsou tresty ukládané trestními soudy nezřídka nižší, než tresty ukládané správními orgány. Pokud to totiž žalobce skutečně považoval za sporné a nesouhlasil v této otázce s žalovaným, měl tomu přizpůsobit svůj procesní postup a sporným to fakticky učinit tím, že by předložil důkazy o tom, jaké tresty zpravidla ukládají trestní soudy. Je totiž na žalobci, aby prokazoval důvodnost žaloby, tedy i existenci ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu, tak jak ji vyžaduje judikatura Ústavního soudu. To platí tím spíše, že tři roky žalobní lhůty jsou zcela dostatečná doba na to, aby žalobce zjistil a před soudem uplatnil, z jakých skutkových a právních důvodů měl být závažný veřejný zájem rozhodnutím správního orgánu ohrožen (srov. odst. 35–36 cit. nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16).
16. Ohrožením vskutku závažného veřejného zájmu pak není ani samotná absence „výchovního“ účinku trestního řízení, tedy že přestupce nebyl vystaven jinému způsobu uplatňování procesněprávních vztahů při obdobném výsledku řízení (trestu). I proto je neopodstatněné tvrzení žalobce, že řidič je prostřednictvím přestupkového řízení omilostněn (tj. zřejmě zproštěn odpovědnosti za přečin tím, že byl shledán vinným méně závažným přestupkem). Uložení nanejvýš obdobného trestu trestním soudem jako

v přestupkovém řízení lze ve shodě s žalovaným předpokládat, a to při současném vědomí skutečnosti, že řízení o přestupku je u dopravních deliktů pružnější z hlediska působení na pachatele i společnost (srov. ŠÁMAL, P. Subsidiarita trestní represe ve vztahu k jednotlivým skutkovým podstatám trestných činů v trestním zákoníku. *Trestněprávní revue*, č. 5/2010).

17. Konečně není dostačujícím důvodem pro ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu ani údajná nejednotnost v uplatňování trestní represe. V poměrech konkrétní věci není zřejmé, v čem má údajná nerovnost jednotlivců před zákonem spočívat: není sporné, že v obvodu působnosti žalovaného byl postup policie i správních orgánů jednotný, ustálený a předvídatelný, tedy že žalovaný posuzoval obdobné případy obdobně. Snaha žalobce o prosazení rovnosti v rozhodování správních orgánů napříč obvody jejich působnosti, pak není otázkou rovnosti identifikovatelných jednotlivců, ale (obecně akceptovatelnou) snahou o zajištění jednotnosti rozhodovací praxe správních orgánů a orgánů činných v trestním řízení.
18. To se projevuje již jen tím, že žalobce podal desítky obsahově stejných žalob, aniž by konkrétně reagoval na obsah správních spisů v těchto věcech. S výjimkou zohlednění vlastního skutku a formulace výroku žalovaného nijak věcně nereflektoval, že v některých věcech byla věc policií předána žalovanému podle § 74 odst. 3 přestupkového zákona bez podrobnějších úvah o výkladu a uplatnění relevantních norem, v některých věcech policie věc postoupila podle § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu s tím, že rozhodovací činnost trestních soudů je nejednotná, podle odborných vyjádření nelze zpětně konstatovat vyloučení způsobilosti a okolnosti konkrétní věci nasvědčují nedostatku společenské škodlivosti vyžadované § 12 odst. 2 trestního zákoníku. Toto stanovisko žalobce označil za nesprávné, aniž by jednotlivě polemizoval s jeho obsahem. Přitom závěr policejního orgánu, že rozhodovací praxe není jednotná, je věcně hajitelný (srov. ŘEPKOVÁ, Dita. Řízení motorového vozidla pod vlivem návykové látky. Aplikace § 274 TrZ v rozhodovací praxi. *Trestněprávní revue*, č. 3/2018). Za toho stavu nelze dospět k jinému závěru, než že žalobci ve skutečnosti nejde o ochranu závažného veřejného zájmu v jednotlivých žalovaných věcech, ale že tyto věci mu slouží jakou pouhý prostředek k prosazení obecné myšlenky.
19. Snaha o takové sjednocení rozhodovací praxe ovšem naráží na dvě zásadní překážky: 1) Žalobce mylně považuje za vhodný postup ke sjednocení údajně závadné rozhodovací praxe orgánů činných v trestním řízení žalobu podle § 66 odst. 2 s. ř. s., která ze své podstaty směřuje vůči správním orgánům v pravomocně skončených konkrétních věcech. Jde o retrospektivní snahu zasahovat do již uzavřených individuálních vztahů na úkor jednotlivců *namísto včasného uplatnění* pravomoci v rámci soustavy státního zastupitelství či neformální spolupráce orgánů činných v trestním řízení k plošnému sjednocení prospektivní povahy. 2) Takové sjednocování rozhodovací praxe je nejen nevhodné, ale i problematické s ohledem na trestní povahu rozhodnutí žalovaného a zákaz dvojího stíhání či potrestání podle čl. 4 protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.).
20. Pro posouzení, zda se jedná o trestný čin v pojetí Úmluvy, je třeba hodnotit tři kritéria (známá též jako tzv. „Engelova kritéria“ podle rozsudku pléna Evropského soudu pro lidská práva věci Engel a další proti Nizozemí č. 5100/71 ze dne 8. 6. 1976). Prvním kritériem je kvalifikace činu podle dotčeného vnitrostátního právního řádu, tj. zda ustanovení, které delikt definuje, spadá do trestního práva. Druhé kritérium představuje

povaha deliktu z hlediska chráněného zájmu (obecný či partikulární), adresáta normy (potenciálně všichni jednotlivci či pouze určitá skupina osob se zvláštním statutem) a účelu sankce, která se za takový delikt ukládá (zda je – alespoň částečně – preventivně represivní či pouze reparační povahy). Třetím kritériem je druh a závažnost sankce, a to nikoliv sankce skutečně uložené, nýbrž sankce, kterou bylo v daném případě za konkrétní delikt možné uložit. Druhé a třetí kritérium jsou v zásadě alternativní, nikoli kumulativní.

21. V tomto smyslu je § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu normou správního práva trestního, je adresován všem jednotlivcům, nikoliv pouze omezené skupině se zvláštním postavením, přičemž i uložitelné sankce mají zjevně represivní povahu nezanedbatelné intenzity. Rozhodnutí podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu je tak ve smyslu Úmluvy rozhodnutí v trestní věci (srov. rozsudek NS sp. zn. 8 Tz 46/2019 ze dne 29. 5. 2019). O trestní povaze § 274 odst. 1 trestního zákoníku pak není důvod pochybovat.
22. Vedení trestního řízení a případné odsouzení pro totožný skutek řidiče, o kterém již pravomocně rozhodl žalovaný, by bylo dvojím stíháním i trestáním ve smyslu čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 k Úmluvě, ledaže jsou splněny podmínky čl. 4 odst. 2 téhož protokolu. Podle něj není porušením zákazu dvojího stíhání a trestání obnova řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.
23. Žalobou podle § 66 odst. 2 s. ř. s. může nejvyšší státní zástupce ve lhůtě tří let zahájit řízení směřující k odstranění pravomocného rozhodnutí o přestupku. Jde tedy o procesní prostředek způsobilý zasáhnout do pravomocně konstituovaných právních vztahů ve lhůtě přesahující možnost pro uplatnění naprosté většiny opravných i dozorčích prostředků (a například stížnost pro porušení zákona ve prospěch obviněného má pouze akademický účinek). Účastník řízení o přestupku tak zpravidla již legitimně očekává, že věc byla s konečnou platností závazně vyřešena. Žaloba k ochraně veřejného zájmu proto je prostředkem k obnově řízení v autonomním smyslu čl. 4 odst. 2 protokolu č. 7 Úmluvy.
24. Podstatou nynější žaloby není existence nových skutečností, ale tvrzení o podstatné vadě předešlého řízení, která mohla ovlivnit rozhodnutí ve věci tak, že přestupce byl shledán vinným méně závažným deliktem, než který stanovuje platné právo. To může být důvodem pro obnovu (pokračování původního) řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 protokolu č. 7 Úmluvy, pokud je dáno těžké porušení procesních pravidel, které vážně podrývá integritu předchozího řízení (srov. odst. 132–133 rozsudku velkého senátu ESLP ve věci Mihalache proti Rumunsku č. 54012/10 ze dne 8. 8. 2019).

Vady řízení před žalovaným

25. V případech jednání spočívajícího v řízení automobilu pod vlivem návykové látky přichází do úvahy v zásadě tři skutkové podstaty deliktů:
26. Podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích v rozporu s § 5 odst. 2 písm. b) řídí vozidlo nebo jede na zvířeti *bezprostředně* po požití alkoholického nápoje nebo *po užití* jiné návykové látky nebo *v takové době* po požití alkoholického nápoje nebo *užití* jiné návykové látky, *po kterou je ještě pod vlivem* alkoholu nebo jiné návykové látky. Podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu se v případě jiných návykových látek uvedených v prováděcím právním předpise řidič považuje za ovlivněného takovou

návykovou látkou, pokud její množství v krevním vzorku řidiče dosáhne alespoň limitní hodnoty stanovené prováděcím právním předpisem, kterým je nařízení vlády č. 41/2014 Sb., o stanovení jiných návykových látek a jejich limitních hodnot, při jejichž dosažení v krevním vzorku řidiče se řidič považuje za ovlivněného takovou návykovou látkou.

27. Podle § 125c odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích řídí vozidlo nebo jede na zvířeti *ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodila* požitím alkoholického nápoje nebo užitím jiné návykové látky.
28. Podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti, kdo vykonává *ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil vlivem návykové látky*, zaměstnání nebo jinou činnost, při kterých by mohl ohrozit život nebo zdraví lidí nebo způsobit značnou škodu na majetku.
29. Pro závěr správního orgánu o tom, zda se podezřelý dopustil některého z výše uvedených deliktů, je tedy nezbytné, aby si učinil jasno o tom, zda podezřelý řídil pod vlivem jiné návykové látky a jak výrazný vliv na jeho schopnosti tato látka měla. Zjednodušující jsou proto závěry Nejvyššího správního soudu, podle kterého je rozhodné pouze překročení mezní hodnoty stanovené nařízením vlády č. 41/2014 Sb. a správní orgány nemusí provádět další podrobnější dokazování ve vztahu k přesnému určení míry ovlivnění (např. rozsudky č. j. 4 As 35/2016-31 ze dne 16. 6. 2016, č. j. 7 As 302/2016-28 ze dne 19. 1. 2017, č. 3527/2017 Sb. NSS). Překročení mezní hodnoty totiž vypovídá pouze o tom, že delikt spáchán byl, neumožňuje však určit který.
30. Správní orgán je tedy povinen podle § 50 odst. 3 správního řádu zjistit i míru ovlivnění řidiče. Pokud tak neučiní a přesto rozhodne o tom, že byl spáchán „pouze“ přestupek podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, jde o vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., která by mohla odůvodňovat zrušení jeho rozhodnutí správním soudem (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 181/2016-44 ze dne 26. 1. 2017 a jemu předcházející rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 1 A 12/2015-58 ze dne 28. 6. 2016).
31. Samotné množství návykové látky v krvi podezřelého zjistí správní orgán například znaleckým posudkem z oboru toxikologie. Tak se v souzené věci i stalo a není spor o to, jaké množství bylo zjištěno. Jinou otázkou však je, jakým způsobem má správní orgán zjišťovat míru ovlivnění řidiče. Žalobce v této souvislosti odkazoval na judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž určí znalec z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, zda a jak byl podezřelý ovlivněn návykovou látkou v době řízení na základě poznatků o množství a druhu návykové látky, eventuálně její koncentraci, době, po kterou ji měl pachatel v těle, zjištěných reakcích a jednání podezřelý, nelze-li stanovit druh, množství a míru ovlivnění jinou návykovou látkou v době řízení motorového vozidla jinak (tak zejména usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 449/2010 ze dne 12. 5. 2010, č. 23/2011 Sb. NS).
32. Úvahy usnesení sp. zn. 8 Tdo 449/2010 ovšem nemají pro závěry správního soudu bezprostřední význam z několika důvodů: Podle čl. 92 Ústavy České republiky je Nejvyšší soud vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud. Jednotu a zákonnost rozhodování správních soudů a správních orgánů podle § 12 s. ř. s. zajišťuje právě Nejvyšší správní soud. Závěry Nejvyššího soudu v trestních věcech tak pro správní soudy mohou být nejvýše inspirací. Sam Nejvyšší soud uvádí, že důkazem o míře ovlivnění

obviněného a snížení jeho řidičských schopností mohou být např. svědecké výpovědi spolujezdců, policistů a lékařů, kteří prováděli klinické vyšetření, jakož i svědecké výpovědi o chování obviněného a o způsobu jeho jízdy (srov. usnesení NS sp. zn. 5 Tdo 874/2007 ze dne 22. 8. 2007, č. 26/2008 Sb. NS). Zbývá pak jen dodat, že trestní řád předepisuje konkrétní důkazní prostředek výjimečně (např. § 105 odst. 4), jinak může za důkaz sloužit vše, co může přispět k objasnění věci (§ 89 odst. 2 trestního řádu; srov. i usnesení NS č. j. 7 Tdo 979/2015-35 ze dne 15. 9. 2015 a č. j. 4 Tdo 194/2013-24 ze dne 5. 3. 2013 ve věcech, kde psychiatrický posudek ke konkrétnímu obviněnému podán nebyl).

33. Proto je ve věci podstatné nikoliv to, zda žalovaný dodržel požadavky Nejvyššího soudu a vyžádal psychiatrický posudek, nýbrž zda v rámci zjišťování skutkového stavu shromáždil nějaké důkazy, které by vypovídaly o míře ovlivnění schopností řidiče v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí ve věci.
34. K tomu ze správního spisu plyne, že přestupce měl nervózní chování, koordinované pohyby, jistý postoj i chůzi, nenápadnou náladu a normální paměť (č. l. 9). To odpovídá záznamu vyšetřujícího lékaře, podle něhož měl řidič jasné vědomí, zdvořilé chování, normální náladu i řeč a jistou chůzi. Nesprávně však provedl pokus prst – nos a při testu podle Romberga III došlo k blíže neurčenému třesu. Celkově nejevil známky užití návykové látky (č. l. 19). Při takto zjištěném stavu přestupce policejní orgán věc postoupil žalovanému, protože dle jeho mínění mělo jeho jednání znaky přestupku, a nebyly zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že jde o trestný čin [§ 74 odst. 3 písm. a) přestupkového zákona].
35. Dokazování před žalovaným prakticky nezměnilo popsání zjištění, s výjimkou doplnění zjištění o hodnotě koncentrace metafetaminu v krvi přestupce. Žalovaný rozhodoval na základě skutkového stavu, který se podstatně nezměnil od okamžiku, co mu byla věc postoupena policejním orgánem, a který vypovídal jak o ovlivnění návykovou látkou, tak zčásti i o míře ovlivnění (ze záznamů policistů a lékařů o jízdě a chování přestupce *prima facie* neplyne vyloučení její způsobilosti).
36. Za toho stavu není zřejmé, proč by si žalovaný měl bez dalšího ujasňovat, zda se ve věci jedná o přestupek, nebo trestný čin. Nelze totiž pominout konkrétní důvody, které policejní orgán vedly k odevzdání věci ani ustálenost policejní praxe. Mezi žalobcem a žalovaným nebylo sporné, že orgány policie setrvale posuzovaly řízení pod vlivem jiných návykových látek jako jednání mající znaky přestupku, nikoliv trestného činu. O tom svědčí i obsah a množství žalob nejvyššího státního zástupce, které v obdobných věcech podal u Krajského soudu v Plzni v průběhu roku 2019. Při konsistentní policejní praxi a prakticky nezměněném zjištění o skutkovém stavu v řízení před správním orgánem není zřejmé, k jakému věcnému výsledku by měla sloužit snaha postoupit věc zpět policii, která setrvale zastávala právní názor, že nejde o trestný čin. Dovozuje-li z toho žalobce systematické selhání správního orgánu, zjevně se mýlí – pokud došlo k systematickému selhání, tak na straně orgánů činných v trestním řízení.
37. Přesto však lze žalobci přisvědčit v tom, že řízení před žalovaným trpí procesní vadou. Rozhodnutí žalovaného ani správní spis totiž neposkytují oporu pro závěr, že byl spáchán pouze přestupek podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, tedy řízení pod vlivem, a ne delikt závažnější.
38. Podle § 50 odst. 3 správního řádu byl žalovaný povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Rozhodnou

okolností pro uplatnění hmotného práva je přitom i případná existence stavu vylučujícího způsobilost k řízení automobilu. Jakkoliv totiž spis poskytuje opětné body pro případný závěr o tom, že řidič byl pouze ovlivněn a jeho způsobilost nebyla vyloučena (cit. záznamy lékaře a policistů), tyto informace žalovaný ve svém rozhodnutí nijak nehodnotil z hlediska jejich věrohodnosti, úplnosti a vypovídací hodnoty. Nelze tak rekonstruovat jeho úvahy při volném hodnocení důkazů a nelze tudíž ani zjistit, zda se žalovaný vůbec zabýval tím, že jednání přestupce může naplňovat skutkovou podstatu jiného deliktu. Tím spíše absentuje úvaha, zda byl skutkový stav zjištěn v potřebné kvantitě (rozsah nezbytný pro rozhodnutí) i kvalitě (zjištění, o němž nejsou důvodné pochybnosti). Napadené rozhodnutí žalovaného tedy jednoznačně nevylučuje, že skutek přestupce může být i jiným deliktem než podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu.

39. Zjednodušující je však tvrzení žalobce, který z této vady dovozuje právě nejistotu o věcné příslušnosti žalovaného. Zjevně totiž pomíjí policejním orgánem správně uvedenou skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, která taktéž předpokládá vyloučení způsobilosti řidiče kvůli vlivu návykové látky. V odborné literatuře byl sice vyjádřen názor, že jde prakticky o mrtvé ustanovení, s tím však souhlasit nelze [BUŠTA, Pavel a Jan KNĚŽÍNEK. § 125c Přestupky fyzických osob. In: BUŠTA, Pavel, Jan KNĚŽÍNEK a Antonín SEIDL. Zákon o silničním provozu: Komentář. (Systém ASPI). Wolters Kluwer (cit. 2019-11-21). Obdobně pak i stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra č. 37 k výkladu vztahu skutkových podstat přečinu podle § 274 trestního zákoníku a přestupku podle § 30 odst. 1 písm. ch) přestupkového zákona ze dne 9. 7. 2010]. Skutková podstata přestupku podle § 125c odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu je v praxi užívána a zjevně není obsoletní (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 154/2017-44 ze dne 17. 4. 2018, č. 3731/2018 Sb. NSS, rozsudek NSS č. j. 4 As 36/2018-41 ze dne 8. 3. 2018, rozsudek KS v Ostravě č. j. 20 A 6/2017-14 ze dne 11. 10. 2017, i poznámku pod čarou č. 2 Pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce poř. č. 5/2019). Za výše popsané ustálené policejní i správní praxe, která vylučovala kvalifikaci skutku podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku, se žalovaný měl zabývat mírou ovlivnění přestupce především proto, aby především zjistil, zda nejsou naplněny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu.
40. Teprve poté, co by žalovaný dospěl k závěru, že tyto znaky naplněny jsou (především vyloučení způsobilosti) a okolnosti věci neodpovídají běžným okolnostem, při kterých je § 125c odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu uplatňován (zejména z hlediska společenské škodlivosti), bylo by namíste pochybovat o nedostatku věcné příslušnosti a zvážit zpětné postoupení policii pro nesprávnost jejího původního stanoviska, jak dovozuje žalobce.
41. Žalovaný ve správním řízení nicméně možnost použití § 125c odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu nevyloučil, protože nedospěl k jasnému závěru o tom, zda byl řidič návykovými látkami ovlivněn, nebo byla jeho způsobilost vyloučena. V řízení před žalovaným tedy došlo k vadě, která by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, což by za běžných okolností odůvodňovalo zrušení napadeného rozhodnutí.

Vada řízení před žalovaným jako důvod obrožení skutku závažného veřejného zájmu

42. Běžné okolnosti ovšem dány nejsou, protože nelze přehlédnout povahu napadeného rozhodnutí ani důvody pro podání žaloby.

43. Jak soud již uvedl výše, napadené rozhodnutí trpí vadou řízení spočívající v tom, že žalovaný nepopsal své úvahy při hodnocení shromážděných důkazů, takže nelze rekonstruovat jeho úvahy z hlediska možnosti uplatnění skutkových podstat deliktů založených na stavu vylučujícím způsobilost k řízení automobilu. To v obecné rovině řízení zpochybňuje. Postup žalovaného nicméně odpovídal tomu, že policejní orgán postoupil věc jako přestupek při vědomí rozhodovací praxe trestních soudů, odborného stanoviska znalkyně i toho, jak řidič působil na policejní hlídku i vyšetřujícího lékaře. Postup odpovídal i ustálené policejní a správní praxi v obvodu působnosti žalovaného. Zjištění o vysoké koncentraci návykové látky pak žalovaný nepominul, ale hodnotil jako přítěžující okolnost.
44. Za toho stavu nelze hodnotit pochybení žalovaného jako těžké porušení procesních pravidel *vážně podřívající integritu* předchozího řízení, neboť postup žalovaného v zásadě odpovídal ustálené (byť nesprávné) praxi i konkrétním okolnostem případu. To platí tím spíše, že i výše citovaný komentář autorů Bušty a Kněžínska a stanovisko Ministerstva vnitra dospívají k závěru o praktické neaplikovatelnosti § 125c odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, takže při ustálené praxi policie vylučující uplatnění § 274 odst. 1 trestního zákoníku by zbývala pouze žalovaným užitá skutková podstata přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu (k ní pak NSS v cit. rozsudku č. j. 7 As 302/2016-28 uvedl, že není třeba zabývat se mírou ovlivnění). Samotná snaha žalobce o odstranění „systémového selhání“ a prosazení jednotného výkladu a uplatňování trestního práva pak vůbec nemůže být důvodem pro obnovu řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 protokolu č. 7 Úmluvy (srov. odst. 136 cit. rozsudku ESLP ve věci Mihalache proti Rumunsku).
45. Z obdobných důvodů nelze žalobě vyhovět ani podle kritérií nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16. Napadeným rozhodnutím nebyl ohrožen veřejný zájem, který by v poměrech souzené věci mohl být důvodně kvalifikován jako veřejný zájem *vskutku závažný*. Skutek přestupce byl správně hodnocen jako závažné protiprávní jednání a byl potrestán pokutou i zákazem řízení. Žalobce neidentifikoval důvody, pro které by zájem veřejnosti na pouhém vedení trestního řízení či zájem na pouze potenciálně přísnějším potrestání konkrétního přestupce převážil nad jeho důvěrou v bezodkladně uložený a následně vykonaný trest v řízení o přestupku, a to vše s výrazným odstupem času za stavu, kdy prvotní pochybení spočívá na straně orgánů činných v trestním řízení. Sjednocení správní i policejní praxe je sice ve veřejném zájmu, nikoliv však vskutku závažném natolik, že by bylo třeba retrospektivního zásahu do ukončených individuálních řízení.
46. Nehledě na to, při existenci dobré víry přestupce a vadě spočívající v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů či nesprávném posouzení podkladů předložených, může správní soud zrušit napadené rozhodnutí pouze výjimečně. Za takové situace by bylo nezbytné, aby negativní dopady na přestupce byly minimalizovány (odst. 58 cit. nález sp. zn. I. ÚS 946/16). To v souzeném případě nepřipadá do úvahy, neboť účelem žaloby je odstranit překážku pro vedení trestního řízení, což zjevně projev minimalizace dopadů není. K tomu nedostačuje ani případné upuštění od sankce, u vykonaných trestů ostatně nezbytné, protože negativním dopadem je již samotné vedení dalšího řízení, nadto trestní povahy (proto ho čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy zapovídá).
47. Z uvedených důvodů soud žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř.

s.). Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil, takže jí žádné náklady nevznikly (§60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 29. listopadu 2019

Mgr. Jan Šmakal v.r.
soudce