



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **H. Š.**, zastoupená JUDr. Ing. Miroslavem Silovským, advokátem se sídlem Karlova 5, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2009, č. j. 17 Ca 67/2008 - 46,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2009, č. j. 17 Ca 67/2008 - 46, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 18. 7. 2008, č. j. 4556/OD/08, uznal Městský úřad Rokycany žalobkyni vinnou spácháním přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. d) a l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), kterých se dopustila tím, že dne 3. 5. 2008 kolem 22.55 hod. řídila osobní vozidlo po pozemní komunikaci ve směru jízdy od obce Hůrka na obec Dobřív, na výzvu policisty nepředložila při kontrole řidičský průkaz a odmítla se podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, zda nebyla ovlivněna alkoholem, čímž porušila § 6 odst. 9 a § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Městský úřad žalobkyni uložil pokutu ve výši 25 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 1 roku, jakož i povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1 000 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 9. 2008, č. j. DSH/11533/08, zamítl a potvrdil rozhodnutí městského úřadu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou podanou dne 4. 11. 2008 u Krajského soudu v Plzni. Namítala zejména, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, je v rozporu se správními spisy, nemá v nich oporu a že žalobkyně byla v důsledku procesních pochybení zkrácena na svých právech. Krajský soud rozsudkem ze dne 26. 5. 2009, č. j. 17 Ca 67/2008 - 46, zrušil rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí městského úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, publikovaný pod č. 1684/2008 Sb. NSS. Uvedl, že v posuzovaném případě je nutno přihlédnout ke skutečnosti, že po podání žaloby došlo ke změnám hmotně-právních ustanovení zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně před návykovými látkami“), jenž upravuje podmínky, za nichž vzniká povinnost podrobit se orientačnímu a lékařskému vyšetření pro zjištění obsahu alkoholu. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o ochraně před návykovými látkami, ve znění účinném od 1. 1. 2009, stanoví, že spočívá-li orientační vyšetření zjišťující obsah alkoholu v dechové zkoušce provedené analyzátozem alkoholu v dechu, splňujícím podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, odborné lékařské vyšetření se neprovede. Podle krajského soudu je z tohoto ustanovení zřejmé, že nelze provádět lékařské vyšetření v případech, kdy se řidič podrobí dechové zkoušce. Její výsledek musí dostačovat pro případné zjištění obsahu alkoholu. Jednání spočívající v tom, že řidič vozidla odmítne lékařské vyšetření, avšak podrobí se dechové zkoušce, tak přestalo být protiprávní a trestné. Tato změna je natolik zásadní, že skutkový stav tohoto případu již nelze podřadit pod skutkovou podstatu přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, na jehož základě byla žalobkyni uložena sankce. S ohledem na shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu krajský soud k této skutečnosti přihlédl i bez žalobních námitek, neboť opomenutím této změny by mohlo dojít k porušení principu možného retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele.

Žalovaný (stěžovatel) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel namítá, že na rozdíl od shora uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, v němž se jednalo o situaci, kdy z přestupkového zákona byla vypuštěna skutková podstata přestupku, v nyní posuzované věci nebyla předmětem legislativních změn skutková podstata přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, jehož spácháním byla žalobkyně uznána vinnou. Ustanovení § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích odkazuje na § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu, který ukládá řidiči povinnost podrobit se na výzvu vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. Toto ustanovení bylo s účinností od 1. 1. 2009 novelizováno, ovšem touto změnou došlo pouze k rozšíření okruhu osob oprávněných vyzvat řidiče k vyšetření. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu dále odkazuje na § 16 zákona o ochraně před návykovými látkami, který upravuje vyšetření

přítomnosti alkoholu nebo jiné návykové látky. Stěžovatel zdůrazňuje, že k relevantní legislativní změně došlo pouze u posledně uvedeného ustanovení. Touto změnou došlo k posílení důkazní hodnoty provedené dechové zkoušky, a to za podmínky použití schváleného a kalibrovaného dechového analyzátoru. Pokud jsou splněny podmínky zajištění řádného důkazu pro případné správní či trestní řízení, neprovede se lékařské vyšetření. Pokud však i po provedení dechové zkoušky jsou pochybnosti o tom, zda hodnota naměřená dechovým analyzátozem odpovídá skutečnosti, nic nevylučuje, aby byla posuzovaná osoba vyzvána k provedení odborného lékařského vyšetření. S účinností od 1. 1. 2009 totiž nedošlo ke změně § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu, podle něhož je řidič povinen se podrobit na výzvu policisty vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. To znamená, že i od 1. 1. 2009 je řidič povinen podrobit se po provedení dechové zkoušky i lékařskému vyšetření a odmítnutí podrobit se vyšetření lze hodnotit jako protiprávní. Z tohoto důvodu měl krajský soud rozhodovat podle právní úpravy účinné v době spáchání přestupku a rozhodování správních orgánů. V posuzovaném případě byla orientační dechovou zkouškou žalobkyni naměřena hodnota 0,98 promile alkoholu. V takovém případě je poměrně velká pravděpodobnost, že se řidič nachází ve stavu vylučujícím způsobilost a tuto skutečnost lze prokázat pouze lékařským vyšetřením, nikoliv orientační dechovou zkouškou. Soud dle názoru stěžovatele aplikoval zákon mechanicky a vůbec se nezabýval otázkou smyslu relevantních ustanovení zákona o přestupcích a zákona o silničním provozu.

Druhou kasační námitkou brojí stěžovatel proti druhému výroku napadeného rozsudku, v němž krajský soud uložil stěžovateli povinnost nahradit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Podle názoru stěžovatele je nespravedlivé po něm požadovat náhradu nákladů řízení, neboť nebylo vysloveno pochybení správních orgánů. Stěžovatel ve správním řízení ukončeném vydáním rozhodnutí o odvolání ze dne 19. 9. 2008 nemohl zohlednit změnu právní úpravy účinnou od 1. 1. 2009. Žalobkyně navíc tuto skutečnost v žalobě ani nenamítala a lze tak pochybovat o účelnosti jí vynaložených nákladů.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti mj. uvedla, že skutkový stav, z něhož stěžovatel vycházel, je v rozporu se spisy, nemá v nich oporu a že žalobkyně byla procesním pochybením správních orgánů zkrácena na svých právech. Důvody obsažené v kasační stížnosti jsou dle žalobkyně účelové a zastírají pravý stav věci, naopak krajský soud jednoznačně a logicky zdůvodnil své stanovisko vycházející z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, a proto žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. K uplatněným kasačním námitkám, jimiž stěžovatel brojí proti důvodům zrušení svého rozhodnutí, se však žalobkyně věcně nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž

by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžejní námitka stěžovatele směřuje proti postupu krajského soudu, který v posuzované věci aplikoval princip retroaktivity ve prospěch pachatele s odkazem na závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, publikovaném pod č. 1684/2008 Sb.NSS. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval právní otázkou, zda v důsledku předmětné změny § 16 odst. 2 zákona o ochraně před návykovými látkami účinné od 1. 1. 2009, došlo k zániku trestnosti jednání řidiče spočívajícího v odmítnutí podrobit se na výzvu policisty odbornému lékařskému vyšetření.

V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud na svůj rozsudek ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 As 40/2009 - 125, publikovaný pod č. 2027/2010 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že odpovědnost účastníka provozu na pozemních komunikacích za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích (odmítnutí osoby přes výzvu podle zvláštního právního předpisu podrobit se vyšetření, zda při řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti nebyla ovlivněna alkoholem či jinou návykovou látkou), nebyla nijak dotčena novelizací § 16 odst. 2 zákona o ochraně před návykovými látkami provedenou zákonem č. 274/2008 Sb., tedy změnou podmínek, za nichž policista či jiná oprávněná osoba vyzve řidiče k podrobení se odbornému lékařskému vyšetření ke zjištění, zda řidič byl či nebyl ovlivněn alkoholem.

Z odůvodnění uvedeného rozsudku, jenž se týkal obdobného případu jako v nyní posuzované věci, lze citovat následující závěry:

„[16] Co se týká samotné aplikace principu retroaktivity ve prospěch pachatele na případ stěžovatele, konstatuje Nejvyšší správní soud, že žalobci byla uložena sankce podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích za porušení § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silniční dopravě ve spojení s § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že pouze posledně uvedené ustanovení bylo v nyní posuzovaném případě předmětem relevantní novelizace. Toto ustanovení však podle Nejvyššího správního soudu nestanoví účastníkům dopravního provozu, či jiným osobám, které se případně mají podrobit zkoušce na obsah alkoholu v krvi, povinnost se jí skutečně zúčastnit. Tato povinnost je zakotvena v § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu: „Řidič je povinen podrobit se na výzvu policisty (...) vyšetření podle zvláštního právního předpisu“, a následek nesplnění této povinnosti pak v § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. stanoví pouze modalitu zjišťování, zda je určitá osoba ovlivněna alkoholem, a určuje, za jakých podmínek se ten který způsob zjišťování použije. Novelizací tohoto ustanovení tedy nedošlo k ničemu jinému než ke změně okolností, za jakých policista či jiná k tomu oprávněná osoba realizuje výzvu k podrobení se vyšetření. Povinnost podrobit se takové výzvě je však nadále v nezměněné podobě zakotvena v § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu a ten, kdo se přes takovou výzvu odmítne vyšetření podrobit, se nadále dopouští přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Toto ustanovení nijak nerozlišuje mezi účastníky dopravního provozu, kteří byli vyzváni za podmínek § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. před novelizací, a těmi, kteří jsou vyzváni za podmínek, kdy se odborné lékařské vyšetření provádí až subsidiárně, pokud zjištění dosažená prostřednictvím orientační

dechové zkoušky nejsou spolehlivé. Protiprávní jednání těchto osob spočívající v odmítnutí podrobit se danému vyšetření je tedy ustanovením § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích kladeno na roveň. Skutečnost, že podle nové právní úpravy je v určitých případech dostačující provedení pouhé orientační dechové zkoušky, neznamená, že by jednání pachatele spočívající v odmítnutí podrobit se přes výzvu odbornému lékařskému vyšetření nebylo protiprávní. Lze tedy přisvědčit námitce stěžovatele, že nedošlo ke změně či vypuštění skutkové podstaty přestupku, za jejíž naplnění byl žalobce sankcionován, a řidič je tak i po 1. 1. 2009, tj. po novelizaci ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. provedené zákonem č. 274/2008 Sb., povinen podrobit se odbornému lékařskému vyšetření, je-li k tomu vyzván.

[17] V této souvislosti je rovněž třeba zmínit, že odkaz na zákon č. 379/2005 Sb. je v § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu učiněn formou poznámky pod čarou, která není normativní či závaznou součástí pravidla chování. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na několik rozhodnutí Ústavního soudu ČR, která poukazují na to, že „česká praxe používání poznámek pod čarou je ve světě zcela ojedinělá (viz Filip, J. Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. Právní zpravodaj - Časopis pro právo a podnikání, říjen 1999, s. 7 - 8), a navíc často v rozporu s požadavky na formulaci právních předpisů v podmínkách právního státu. Vzniknou-li proto v důsledku použití této svérázné legislativní techniky výkladové problémy, je nutno je řešit tak, že rozhodující je vlastní pravidlo chování, nikoli to, co je stanoveno v poznámce pod čarou.“ (nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, č. 173/1999 Sb. ÚS, dále obdobně např. nálezy ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, č. 14/2000 Sb. ÚS, a ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 277/96, č. 109/1996 Sb. ÚS).

[18] Neméně důležité je v této souvislosti zaměřit se na samotný účel novelizace ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 274/2008 Sb. uvádí, že zjednodušení současného duplicitního systému orientačního a lékařského vyšetřování povinných osob je jednou z možností jak přispět k odbřemenění Policie České republiky od tzv. nepolicejních činností. Účelem shora nastíněné změny právní úpravy tedy bylo umožnit Policii České republiky lépe alokovat své zdroje a zajistit tak uspokojivější realizaci jejího poslání, tj. zachování vnitřního pořádku a bezpečnosti (Poslanecká sněmovna, tisk č. 440/0, 5. volební období, dostupné na www.psp.cz). Z důvodové zprávy naopak nijak nevyplývá, že by účelem novelizace bylo omezení právní odpovědnosti účastníka dopravního provozu, který se po provedené orientační dechové zkoušce přes výzvu policisty či jiné k tomu oprávněné osoby odmítne podrobit odbornému lékařskému vyšetření. Naproti tomu v případě věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 9/2008, kde se jednalo o novelizaci ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, bylo účelem této novelizace právě zbavení účastníka dopravního provozu odpovědnosti v případě, kdy způsobí zranění sám sobě. Aplikace principu retroaktivity tedy v tomto případě byla nevyhnutelná, neboť „je zcela logické, že pokud určité jednání budoucí zákonná úprava ‚dekriminalizuje‘, tzn. již nadále ho nepovažuje za společensky škodlivé či nebezpečné, není dán žádný rozumný důvod, aby v dobíhajících řízeních ještě trestáno bylo“ (citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 9/2008 - 77). V nyní posuzovaném případě se však jednání žalobce vzhledem k účelu provedené novelizace a k nezměněnému znění ustanovení § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích za společensky škodlivé považuje i nadále a není tedy důvod postupovat jako ve věci vedené pod sp. zn. 2 As 9/2008. Podpůrnou argumentaci v tomto smyslu lze ostatně

nalézt i v úpravě obsažené v zákoně č. 141/1961 Sb., trestního řádu. Ten ve svém ustanovení § 226 písm. e) stanoví, že soud zproští obžalovaného obžaloby, jestliže „trestnost činu zanikla“.

Ve shodě s citovaným rozsudkem Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani po změně § 16 odst. 2 zákona o ochraně před návykovými látkami zákonem č. 274/2008 Sb., tedy změnou podmínek, za nichž policista či jiná oprávněná osoba může vyzvat řidiče k podrobení se odbornému lékařskému vyšetření ke zjištění, zda řidič byl či nebyl ovlivněn alkoholem, nedošlo k zániku trestnosti jednání řidiče spočívajícího v odmítnutí podrobit se na výzvu policisty odbornému lékařskému vyšetření. Lze tak přisvědčit kasační námitce stěžovatele, že krajský soud předmětnou právní otázku posoudil nesprávně.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal, že předmětná kasační námitka nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem je důvodná.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud přisvědčil první kasační námitce stěžovatele, musí zrušit vedle hlavního výroku rozsudku krajského soudu také na něm závislý výrok, jímž byla stěžovateli uložena povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení před krajským soudem. Druhou kasační námitkou, kterou stěžovatel brojil proti výroku rozsudku krajského soudu o náhradě nákladů řízení, se proto Nejvyšší správní soud již nezabýval.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Plzni vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Plzni v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. srpna 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu