



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce **D. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 12. 2022, č. j. KUJI 102435/2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2023, č. j. 55 A 70/2022-87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl dne 21. 10. 2022 zastaven při řízení automobilu hlídkou Policie ČR a vyzván k podrobení se orientačnímu vyšetření na přítomnost alkoholu v dechu a dále k odbornému lékařskému vyšetření s následným odběrem biologického materiálu (dále jen „vyšetření“). Žalobce však obojí odmítl. Policie proto postupovala dle § 118b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o silničním provozu“), a zadržela žalobci řidičský průkaz, o čemž informovala Městský úřad Nové Město na Moravě (dále jen „městský úřad“). Městský úřad zahájil dne 24. 10. 2022 řízení o zadržení řidičského průkazu dle § 118c zákona o silničním provozu a dne 9. 11. 2022 vydal rozhodnutí č. j. MUNNMN/30140/2022 o zadržení řidičského průkazu žalobce. Odvolání žalobce proti rozhodnutí městského úřadu žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 1. 12. 2022, č. j. KUJI 102435/2022.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), ten rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podstatou řízení před krajským soudem bylo vyřešení otázky, zda pro rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu postačuje „pouhé“ naplnění podmínky uvedené v § 118a odst. 1 písm. e) téhož zákona, tedy že se řidič odmítl podrobit vyšetření.

[3] Žalobce správní orgány několikrát odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 174/2017-27, č. 3749/2018 Sb. NSS, podle nějž zákon svěřuje správním orgánům v případě rozhodování o zadržení řidičského průkazu možnost správního uvážení, což lze dovodit z dikce zákona, který užívá slovní spojení *lze rozhodnout*. Správní orgány tak nemohou automaticky rozhodnout o zadržení řidičského průkazu jen proto, že byla naplněna některá z podmínek stanovených v § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu. Naopak mají povinnost zohlednit další okolnosti, které mohou mít vliv na rozhodnutí o zadržení řidičského oprávnění, a své rozhodnutí musejí řádně odůvodnit. Žalobce dále uváděl, že odmítnutí výzvy k podrobení se vyšetření nebylo bezdůvodné, neboť výzva nebyla provedena bezprostředně po ukončení jízdy, nýbrž až po tom, co byl žalobce se svolením policie pár minut ve svém obydlí. Žalovaný zdůrazňoval, že se žalobce dopustil přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, a důvod pro zadržení řidičského průkazu tak byl jednoznačně naplněn. Zadržení řidičského průkazu slouží k ochraně účastníků silničního provozu a odmítnutí vyšetření je závažné porušení pravidel silničního provozu, proto žalovaný přistoupil k zadržení řidičského průkazu.

[4] Krajský soud se přiklonil k názoru žalobce. Řízení o zadržení řidičského průkazu je samostatným správním řízením, které se vede nezávisle na případném řízení o přestupku, jež má vliv pouze na to, kdy bude řidičský průkaz řidiči navrácen. Cílem tohoto řízení není prokázat, že řidič přestupek spáchal (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 7 As 69/2008-47, č. 1996/2010 Sb. NSS). Správní orgány musejí v rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu zvážit veškeré okolnosti případu (přestupkovou minulost, okolnosti zastavení řidiče atp.), jinak je rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nyní projednávané rozhodnutí žalovaného je založeno výlučně na skutečnosti, že byl naplněn § 118a odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu, aniž by správní orgány pracovaly s dalšími okolnostmi případu. Takový postup nepostačuje k důvodnému zadržení řidičského oprávnění.

II. Obsah kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nedostatečné odůvodnění výroku. Smyslem řízení o zadržení řidičského průkazu je zamezit osobě řídit motorová vozidla, dokud nebude rozhodnuto o samotném přestupku. Jedná se o předběžné opatření, které chrání veřejný zájem spočívající v ochraně ostatních účastníků provozu. Odmítnutí vyšetření je závažným porušením pravidel silničního provozu. Žalobce navíc skutečně byl následně uznán vinným ze spáchání přestupku.

pokračování

[7] Stěžovatel je přesvědčen o tom, že se v rozhodnutí řádně vypořádal se všemi žalobcovými námitkami. Upozorňuje na závažnost odmítnutí vyšetření a má za to, že při rozhodování o zadržení řidičského průkazu lze vzít v potaz pouze zásadní okolnosti a setrvávání na provádění rozsáhlého dokazování či odůvodnění se v podobných případech jeví jako příliš formalistické. Považuje za zcela nadbytečné činit v řízení o zadržení řidičského průkazu dokazování ohledně spáchání přestupku či posuzování dalších okolností vztahujících se k jednání žalobce. Pokud je správnímu orgánu přiznána pravomoc rozhodnout o zadržení řidičského průkazu, je odůvodněním jeho úkonu již ztotožnění se se zákonnými důvody. Širší odůvodnění by naopak bylo nutné v případě, kdy by se správní orgán rozhodl řidiči řidičský průkaz neodejmout, neboť by bylo třeba vysvětlit, proč rezignoval na ochranu zákonem chráněného zájmu. Neshledal v daném případě žádné zásadní okolnosti, které by mohly ovlivnit jeho rozhodnutí, proto je nemohl v rozhodnutí ani blíže hodnotit. Z odůvodnění je zřejmé, že stěžovatel považuje odmítnutí vyšetření za velmi závažnou skutečnost, která postačuje k tomu, aby bez dalšího přistoupil k zadržení řidičského průkazu. Navrhl proto zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

[8] Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se věnuje především rozhodnutí stěžovatele a dále uvádí, že podal žalobu rovněž proti samotnému rozhodnutí o přestupku. Nesouhlasí se stěžovatelovým závěrem, že k provedení vyšetření nemusí mít policie důvodné podezření, že je řidič pod vlivem alkoholu. Dále se domnívá, že společenská škodlivost jeho jednání pominula poté, co byl poučen o důsledcích odmítnutí vyšetření a dodatečně vyžadoval provedení dechové zkoušky. Souhlasí s rozhodnutím krajského soudu a uvádí, že stěžovatel dostal podrobný a srozumitelný návod na provedení řízení o zadržení či vrácení řidičského průkazu. Zdůrazňuje, že správní orgány se musejí při svém rozhodování řídit také obecnými zásadami správního řízení, což v nyní posuzovaném případě nebylo dodrženo, neboť nebyly šetřeny jeho oprávněné zájmy.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná k tomu pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, při tom ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel uvádí, že jeho zrušené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, neboť se v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcovými námitkami. K tomu je však třeba připomenout, že krajský soud vytykal stěžovateli rozhodnutí, v kombinaci s rozhodnutím městského úřadu, že nijak nevysvětluje, jak bylo užito správního uvážení, jež předpokládá níže citovaná právní úprava, a jaké důvody nad rámec splnění zákonné podmínky § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu vedly městský úřad k rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu.

[12] Zákon o silničním provozu v § 118b odst. 1 uvádí: *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.* Odkazovaný § 118a odst. 1 téhož zákona v písm. e), které zde bylo použito, uvádí: *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 odtahováním vozidla, jestliže řidič (...) e) se přes výzvu podle § 5 odst. 1 písm. f) odmítl podrobit vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem.*

[13] Jak bylo uvedeno výše, krajský soud na věc aplikoval především právní názor vyjádřený v rozsudku č. j. 10 As 174/2017-27. Podle něj zákon svěřuje správnímu orgánu při rozhodování o zadržení řidičského oprávnění možnost správního uvážení, jež navazuje na zjištění, že je naplněn některý z důvodů v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zákona o silničním provozu. V tomto rozsudku byla posuzována situace, kdy řidič při silniční kontrole nadýchal 0,32 promile alkoholu, a naplnil tak důvod dle § 118a odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, na jehož základě se správnímu orgánu otevřela *možnost* přistoupit k odebrání řidičského průkazu. V bodě 38 tohoto rozsudku NSS konstatoval, že použité ustanovení „*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 atd.), a míru naplnění těchto kritérií měl popsat ve svém rozhodnutí. Neučinil-li tak, nemůže jeho rozhodnutí obstát, protože Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumat jeho volné správní uvážení.*“

[14] Stejně tak v nyní posuzovaném případě žalobce naplnil důvod, na jehož základě se městskému úřadu otevřela *možnost* přistoupit k odebrání řidičského průkazu, a to proto, že byl naplněn zákonný důvod podle písm. e) stejného ustanovení. Nelze tedy souhlasit se závěrem stěžovatele, že jde o situaci, na kterou nelze odkazovaný rozsudek aplikovat, neboť v případě řešeném rozsudkem č. j. 10 As 174/2017-27 bylo důvodem pro zadržení řidičského průkazu naměření malého množství alkoholu v dechu a naopak v nynějším případě není pochyb o spáchaném přestupku žalobce dle § 125c odst. 1 písm. d) silničního zákona, takže důvod pro zadržení řidičského průkazu byl jednoznačně prokázán. K tomu je třeba připomenout, že řízení o zadržení řidičského průkazu je samostatným řízením a výsledek rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu nelze předjímat či následně obhajovat dle výsledku řízení o přestupku.

[15] Pokud se stěžovatel domnívá, že při rozhodování o setrvání na zadržení řidičského průkazu podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu (které navazuje na faktické zadržení řidičského průkazu policií podle § 118b odst. 1) je odůvodněním jeho úkonu již ztotožnění se se zákonnými důvody, nelze mu dát za pravdu. Pokud má správní orgán na „vybranou,“ zda řidičské oprávnění řidiči odejme či ne, musí svůj postup řádně odůvodnit jak v případě kladného, tak i v případě záporného rozhodnutí. Jestliže zákonodárce zvolil cestu, kdy správnímu orgánu dává, při naplnění zákonných podmínek uvedených v § 118a

pokračování

odst. 1 písm. a) až h) zákona o silničním provozu, na výběr z několika možností dalšího postupu, musí správní orgány vždy zvážit také další okolnosti konkrétního případu a přednést je v odůvodnění rozhodnutí. Pokud by zákonodárce měl za to, že k zadržení řidičského průkazu postačí naplnění zákonných důvodů, zvolil by jistě jiné výrazy než *lze*, *může*, *je oprávněn*. Zákonodárce však zjevně zamýšlel svěřit správním orgánům možnost uvážit, zda přistoupí k zadržení řidičského průkazu, a to právě až v případě naplnění zákonných podmínek. Užití výrazů *lze* a *může* znamená, že následek popsany v zákoně nenastává nevyhnutelně vždy, když je splněna hypotéza právní normy (tou je např. podezření, že řidič řídil pod vlivem alkoholu či že odmítl vyšetření na přítomnost alkoholu v krvi), ale jen tehdy, jestliže to správní orgán uzná za vhodné či potřebné; správnímu orgánu se zde tedy dává na uvážení, zda zákonem umožněný (nikoli přikázaný) postup použije. Ke svému závěru musí být veden dalšími okolnostmi a 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 zadržet, nemůže rozhodnutí obstát.

[16] Lze tak přisvědčit závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, který v odůvodnění nezvažil žádné další okolnosti případu a rozhodl o zadržení řidičského oprávnění pouze na základě skutečnosti, že se žalobce odmítl podrobit vyšetření na přítomnost alkoholu v organismu. Správní orgány tedy skutečně nenaplnily požadavky plynoucí z rozsudku č. j. 10 As 174/2017-27.

[17] Naopak je třeba odmítnout tvrzení žalobce uvedené v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, že k provedení vyšetření musí mít policie důvodné podezření, že je řidič pod vlivem alkoholu. Takový názor NSS odmítl již v rozsudku ze dne 18. 5. 2012, č. j. 7 As 151/2011-77, kde uvedl: „*K orientačnímu vyšetření, které představuje pouze nepatrné omezení svobody pohybu řidiče, např. zastavení vozidla na velmi krátkou dobu a provedení jednoduchého testu přítomnosti alkoholu nebo jiné návykové látky zejména standardizovaným testovacím přístrojem, bez jakéhokoli zásahu do tělesné integrity řidiče, není potřeba žádné důvodné domněnky.*“

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Úspěšný žalobce není právně zastoupen, nemůže tedy uplatnit náklady spočívající v odměně advokáta, a z obsahu spisu nevyplývá, že by mu v řízení před NSS vznikly jiné důvodné náklady.

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

V Brně dne 7. září 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu