



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **V. Z.**, zastoupeného Mgr. Vítem Lukášem, advokátem se sídlem Černochova 265/8, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 9. 2024, č. j. 25 A 25/2024-35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 9. 2024, č. j. 25 A 25/2024-35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 21. 3. 2024, č. j. MSK 36655/2024. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Bohumín (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 2. 2024, č. j. MUBO/08424/2024, kterým byl podle § 118b odst. 1 písm. e) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, žalobci zadržen řidičský průkaz ev. č. X pro podskupiny řidičských oprávnění AM, A1, A2, A, B1, B, C1, C, BE, C1E, CE, T, a to doby pravomocného rozhodnutí o skutku, pro nějž byl zadržen. Žalobce vjel dne 24. 1. 2024 v 5:40 hodin jako řidič nákladního automobilu zn. Mercedes-Benz Actros, RZ: XA s naloženým návěsem zn. Goldhofer, RZ: XB na železniční přejezd č. P6512 s tratí č. 320, přičemž došlo k zachycení spodní části návěsu o povrch přejezdu, což žalobci znemožnilo pokračovat v jízdě a návěs s nákladem zůstal stát na železničním přejezdu. Žalobce vystoupil z vozidla a pokusil se zvednout světlou výšku jízdní soupravy, nicméně v daném okamžiku začalo signalizovat zabezpečovací zařízení železničního přejezdu a spustily se závory. Na místo dorazil vlak IC 546 Ostravan Intercity, který jel ze směru od Karviné do stanice Bohumín a došlo ke střetu čela lokomotivy s pravou stranou návěsu, což způsobilo odtržení návěsu, poškození přepravovaného stavebního stroje,

poničení vlakové jízdní soupravy a jejího částečného vykolejení, dále došlo k poškození sloupu světelné signalizace se závorou, dvou trakčních podpěr, trakčního vedení a železničního svršku. V době nehody se ve vlaku nacházelo celkem 67 osob, přičemž nejméně 17 utrpělo různá zranění vyžadující lékařské ošetření, a 1 osoba, strojvůdce, utrpěl zranění neslučitelná se životem a na místě zemřel. Předběžně vyčíslená celková škoda dosahovala částky 75 000 000 Kč. V případě žalobce vzniklo důvodné podezření ze spáchání trestného činu obecného ohrožení z nedbalosti [§ 273 odst. 1, 2 písm. b), c) a odst. 4 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“)].

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou. Poukázal na znění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 174/2017-27, podle něhož se správní orgány mají zabývat veškerými okolnostmi případu a nemohou se omezit pouze na naplnění formálních předpokladů stanovených v § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu; je nutné konkretizovat důvody pro zadržení řidičského průkazu, což se v projednávané věci nestalo. Správní orgány se dostatečně nevypořádaly s námitkami žalobce. Při vjezdu na železniční přejezd nebyl pod vlivem alkoholu ani neporušil žádné dopravní značení, které by vjezd regulovalo nebo aspoň informovalo o nějaké nepravdelnosti na vozovce (na rozdíl např. od železničního přejezdu na Prostějovsku, jehož fotografii žalobce předložil). Při uvíznutí na přejezdu žalobce podnikl vše, co bylo v jeho silách, aby zabránil střetu vlaku s jeho nákladním automobilem, a co se týče dopravně-přestupkové minulosti žalobce, lze polemizovat se závěrem, že je osobou neukázněnou z důvodu spáchání 12 přestupků za posledních 15 let, neboť je řidičem z povolání. Správní orgány akcentovaly to, že žalobce je podezřelý ze spáchání trestného činu, pominuly však, že trestní řízení se nachází pouze ve fázi prověřování, nikoli ve fázi trestního stíhání.

[3] **Krajský soud** konstatoval, že správní orgány v nyní projednávané věci správně vycházely z toho, že zadržení řidičského průkazu dle § 118a zákona o silničním provozu sleduje předstižný účel, kterým je okamžité vyřazení rizikového řidiče z provozu za situace, kdy jeho chování již vedlo k pravděpodobnému spáchání dopravního deliktu. Trestnost jednání účastníka dopravní nehody přitom závazně posuzují orgány činné v trestním řízení. Soud zdůraznil, že aby správní orgán při zadržení řidičského průkazu mohl posoudit, zda a jaké riziko představuje řidič pro bezpečnost silničního provozu, musí mít představu o tom, jakou povinnost řidič porušil ať už svým konáním či opomenutím. Podle krajského soudu však ani ze správních rozhodnutí, ani ze správního spisu není vůbec jasné, jakého protiprávního jednání se měl žalobce dopustit. Vždy je popsán pouze průběh nehody a škodlivé následky, ale nikde není uvedeno, že by byl žalobce podezřelý z konkrétního nezákonného jednání. Za situace, kdy má správní orgán posoudit přiměřenost zadržení řidičského průkazu vzhledem k okolnostem, za nichž byl prvotně zadržen policií, a z okolností neplyne žádné podezření na konkrétní pochybení žalobce, pak přiměřenost zadržení řidičského průkazu dle soudu dána není. Krajský soud připomněl, že správní orgány by měly vědět, co vůbec by mohlo být žalobci kladeno za vinu, a na to navazuje i posouzení jeho deliktů minulosti. Pokud totiž správní orgán nezná charakter žalobcova protiprávního jednání, nemůže ho porovnat s charakterem deliktů v jeho minulosti a uvážit riziko možné recidivy. Krajský soud z uvedených důvodů rozhodnutí stěžovatele podle § 78 odst. 1, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil, neboť jeho uvážení se neopíralo o dostatečně zjištěné skutkové okolnosti, a zároveň mu věc vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[4] V **kasační stížnosti** stěžovatel namítá kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele zákon o silničním provozu k zadržení řidičského průkazu nevyžaduje, aby bylo řidiči protiprávní jednání prokázáno – podmínkou zadržení je pouze to, že řidič je podezřelý z přestupku nebo trestného činu; v daném případě spáchaného tím, že způsobil dopravní nehodu, při které došlo k usmrcení nebo těžké újmě na zdraví jiné osoby. Tato skutečnost nepochybně vyplývá z podkladů, které měl správní orgán k dispozici, tj. ze záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, z něhož vyplývá podezření ze spáchání trestného činu obecného ohrožení z nedbalosti, a souhlasu státního zástupce se zadržením řidičského průkazu.

[5] Vzhledem k tomu, že žalobce je v daném případě podezřelý ze spáchání trestného činu, má stěžovatel za to, že není nejen povinen, ale vůbec ani oprávněn hodnotit, jakou zákonnou povinnost žalobce porušil (a jaký trestný čin tak spáchal), neboť k tomu jsou příslušné orgány činné v trestním řízení. Právě proto je také v zákoně o silničním provozu zakotven institut souhlasu státního zástupce se zadržením řidičského průkazu, neboť ten dozoruje trestní řízení ve fázi před podáním obžaloby, kterou následně podává. V opačném případě by se souhlas státního zástupce stal pouhou formalitou. Stěžovatel tedy uzavírá, že krajský soud žádá po správních orgánech, aby posuzovaly skutečnosti, které posuzovat nemohou a vůbec jim to ani nepřísluší. Dovedeno *ad absurdum* by názor soudu znamenal, že v souvislosti s podezřením na spáchání trestného činu by správní orgán nemohl řidičský průkaz zadržet nikdy. Podpurným argumentem pro nesprávnost názoru krajského soudu je i okolnost, že správní orgán by se musel „trefit“ do posouzení skutku orgány činnými v trestním řízení, v opačném případě by se vystavoval riziku náhrady škody za neoprávněné zadržení řidičského průkazu. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalobce **ve vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že argumentace stěžovatele směřuje k problematice zadržování řidičských oprávnění za současného udělení souhlasu okresního státního zástupce z obecného úhlu pohledu, tedy k předem neohrazené skupině právních věcí, a nikoliv přímo k individuální právní věci žalobce. Krajský soud ve svém rozhodnutí jasně deklaruje, že správní orgán musí mít alespoň určitou představu o tom, z jakého důvodu by mělo u řidiče dojít k zadržení řidičských oprávnění za účelem jeho předstížného vyřazení z provozu. K tomu však v případě žalobce nedošlo; ani do dnešního dne totiž nedošlo k identifikaci právní povinnosti, kterou měl žalobce údajně porušit a k zahájení trestního stíhání jeho osoby ze strany orgánů činných v trestním řízení. Právě z tohoto důvodu by proto bylo zcela neproporcionální, aby byl žalobce na základě předstížného opatření vyloučen z provozu. Žalobce avizoval, že ke svému vyjádření předloží další odborné podklady, a to do konce února 2025, avšak neučinil tak.

[7] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněného důvodu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ověřil při tom, zda

netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] V posuzované věci je stěžejní otázkou, v jakém rozsahu má správní orgán v rámci řízení o zadržení řidičského průkazu podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu, zahájeném v případě podezření ze spáchání trestného činu po předchozím souhlasu státního zástupce, provádět dokazování k okolnostem tohoto trestného činu.

[10] Podle § 118b odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu „[p]olicista může zadržet řidičský průkaz, je-li řidič podezřelý z přestupku nebo trestného činu spáchaného tím, že způsobil dopravní nehodu, při které došlo k usmrcení nebo těžké újmě na zdraví jiné osoby.“ Podle odst. 4 téhož ustanovení „[p]olicie písemně oznámí zadržení řidičského průkazu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa spáchání skutku; oznámení odešle spolu se zadrženým řidičským průkazem bez zbytečného odkladu, nejpozději následující pracovní den po dni zadržení řidičského průkazu (...) Zadržení řidičského průkazu oznámí policie bez zbytečného odkladu rovněž obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému k vedení údajů o řidiči v registru řidičů, který o tom provede v registru řidičů záznam.“

[11] Podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu „[o]becní 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; tímto úkonem může být vydání rozhodnutí. Jde-li o podezření ze spáchání trestného činu, zahájí řízení po předchozím souhlasu státního zástupce. Obecní úřad obce s rozšířenou působností řízení podle věty první nezahájí nebo zastaví, pokud by zadržení řidičského průkazu bylo nepřiměřené vzhledem k okolnostem, za nichž byl zadržen podle § 118b.“

[12] Jak je zřejmé ze správního spisu, správní orgán I. stupně obdržel dne 1. 2. 2024 v souladu § 118b odst. 4 zákona o silničním provozu oznámení a potvrzení Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, o prohlášení řidičského průkazu žalobce za zadržený. Z oznámení a potvrzení vyplývá, že řidičský průkaz byl prohlášen za zadržený dne 24. 1. 2024 podle § 118b odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu, neboť žalobce byl téhož dne při střetu tahače s návěsem a vlakem účastníkem dopravní nehody v Dolní Lutyni ul. K Bezdínku na železničním přejezdu P6512, při které došlo k úmrtí osoby, zranění dalších osob a škodě na majetku. Současně byl správnímu orgánu I. stupně doručen záznam o zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 3 zákona č. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), neboť na podkladě šetření dopravní nehody je dostatečně odůvodněn závěr, že dne 24. 1. 2024 v 5:40 hodin žalobcem mohl být spáchán v obci Dolní Lutyně na ul. K Bezdínku na železničním přejezdu č. P6512 s tratí č. 320 přečin obecného ohrožení z nedbalosti podle § 273 odst. 1, 2 písm. b) a c) a odst. 4 trestního zákoníku.

[13] Správní orgán I. stupně dne 1. 2. 2024 v souladu s § 118c odst. 1 věty druhé zákona o silničním provozu požádal o souhlas Okresní státní zastupitelství v Karviné k zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu. Státní zástupce tentýž den souhlas udělil a správní orgán I. stupně zahájil řízení; oznámení o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu

pokračování

společně s usnesením o stanovení lhůty k seznámení se spisovým materiálem vydal dne 2. 2. 2024 pod č. j. MUBO/06014/2024 a MUBO/06020/2024.

[14] Rozhodnutím ze dne 19. 2. 2024, č. j. MUBO/08424/2024, správní orgán I. stupně podle § 118b odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu žalobci řidičský průkaz zadržel, neboť je podezřelý, že způsobil dopravní nehodu, při které došlo k usmrcení nebo těžké újmy na zdraví jiné osoby: „dne 24. 1. 2024 v 05:40 hodin jako řidič nákladního automobilu zn. Mercedes-Benz Actros, RZ: XA s naloženým návěsem zn. Goldhofer, RZ: XB vjel na železniční přejezd č. P6512 s tratí č. 320, přičemž došlo k zachycení spodní části návěsu o povrch přejezdu, což žalobci znemožnilo pokračovat v jízdě a návěs s nákladem zůstal stát na železničním přejezdu, poté řidič vystoupil z vozidla a pokusil se zvednout světlou výšku jízdní soupravy, nicméně v daném okamžiku začalo signalizovat zabezpečovací zařízení železničního přejezdu a spustily se závory a po chvíli na místo dorazil vlak IC 546 Ostrava Intercity, který jel ze směru od Karviné do stanice Bohumín a došlo ke střetu celé lokomotivy s pravou stranou návěsu, což způsobilo odtržení návěsu, poškození přepravovaného stavebního stroje SR65 s pásovým podvozkem, poničení vlakové jízdní soupravy a jejího částečného vykolejení, dále k poškození sloupu světelné signalizace se závorou, dvou trakčních podpěr, trakčního vedení a železničního svršku, přičemž v době nehody se ve vlaku nacházelo celkem 67 osob, přičemž nejméně 17 utrpělo různá zranění vyžadující lékařské ošetření, a dále zranění neslučitelná se životem u strojvůdce, který na místě zemřel, a dalším různým poškozeným subjektům celkovou předběžnou škodu poškozením dosahující částky nejméně 75.000.000 Kč, čímž vzniklo důvodné podezření ze spáchání trestného činu, obecné obrožení z nedbalosti podle § 273/1,2b,c,4 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).“

[15] Správní orgán I. stupně předeslal, že „zadržení řidičského průkazu je svého druhu předběžným opatřením, které má z povahy věci předcházet rozhodnutí o skutku samotném. Tato předběžná povaha má mj. odraz v ustanovení o započítávání doby zadržení řidičského průkazu do výkonu trestu zákazu činnosti (§ 118c odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb.). Již z toho lze dovozovat, že není smyslem řízení o zadržení řidičského průkazu provádět dokazování ke stejným skutečnostem, tj. i ve stejném rozsahu, jako při řešení otázky viny v řízení přestupkovém nebo trestním. Jinak řečeno již povaha institutu zadržení řidičského průkazu ukazuje na to, že spáchání skutku, který je přestupkem nebo trestným činem, nemusí být v tomto řízení (o zadržení řidičského průkazu) prokázáno, nýbrž postačí podezření, a to pochopitelně v relevantní kvalitě.“

[16] Z provedených důkazů je dle správního orgánu I. stupně zcela jednoznačné, že řidičský průkaz byl zadržen na základě zákonného oprávnění policie a z důvodu stanoveném v zákoně. Správní orgán shledal setrvání na zadržení řidičského průkazu jako nezbytné vzhledem k ochraně zájmů společnosti, a přitom proporční k zásahu do práv žalobce. Zohlednil přitom i možné dopady zadržení řidičského průkazu na osobu žalobce s tím, že z předložených dodatků k pracovní smlouvě plyne, že žalobce nepřišel o zaměstnání. Správní orgán posuzoval i osobu žalobce jakožto řidiče, neopomněl konstatovat, že v jeho evidenční kartě je zaznamenáno celkem 12 přestupků za 14 let, přičemž tři z nich se žalobce dopustil v posledních třech letech. Z pohledu zájmu chráněného zákonem o silničním provozu je tak seznatelné, že žalobce je osobou poměrně neukázněnou.

[17] Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně soud zjistil, že jako podklady pro vydání rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu správní orgán hodnotil listiny oznámení o zadržení řidičského průkazu, prohlášení řidičského průkazu za zadržený,

potvrzení o zadržení řidičského průkazu, záznam o zahájení úkonu trestního řízení a výpis z evidenční karty řidiče.

[18] Žalovaný zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadeným rozhodnutím potvrdil.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že rozhodnutí správního orgánu o zadržení řidičského průkazu má předstižný účel, kterým je vyřazení rizikového řidiče z provozu za situace, kdy jeho chování již vedlo ke spáchání dopravního přestupku. Institut zadržení řidičského průkazu byl zaveden novelou zákona o silničním provozu, přičemž i podle důvodové zprávy k zákonu č. 411/2005 Sb. je tento institut charakterizován jako předběžné opatření spočívající v tom, že řidičský průkaz zůstane zadržen do doby rozhodnutí o přestupku nebo trestném činu (v tomto případě se souhlasem státního zástupce): „[j]de o úpravu, která byla obsažena ve vyhlášce č. 87/1964 Sb. a byla aplikována po dlouhá desetiletí. Lze očekávat, že propracování institutu zabránění v jízdě a znovuzavedení institutu zadržení řidičského průkazu bude mít pozitivní vliv na chování řidičů motorových vozidel ve smyslu zvýšení jejich kázně a přispěje ke zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích nejen svým represivním účinkem, ale i preventivně.“ Zákon stanoví taxativně důvody, pro které je možno řidiči zadržet řidičský průkaz. Jde o nejzávažnější porušení právních předpisů, mimo jiné spáchání trestného činu v souvislosti s dopravní nehodou (ublížení na zdraví nebo usmrcení).

[20] V řízení o otázce, zda bude řidiči zadržen řidičský průkaz do doby pravomocného rozhodnutí o trestném činu [§ 118c odst. 1 ve spojení s § 118b odst. 1 písm. e) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu], svěřuje zákon rozhodujícímu orgánu správní uvážení („lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu“). Správní orgán tak nemůže automaticky rozhodnout o zadržení řidičského průkazu jen proto, že byla naplněna některá z podmínek stanovených v § 118b odst. 1 [zde konkrétně písm. e)] zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 174/2017-27, č. 3749/2018 Sb. NSS, na nějž v odůvodnění poukázal i krajský soud, zabýval rozsahem zákonem stanovené povinnosti odůvodnit rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu a dospěl k následujícím závěrům: „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 (...); 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.“ Uvedené závěry pak byly opakovaně potvrzeny v navazující rozhodovací praxi správních soudů (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 10. 2021, sp. zn. 30 A 100/2019, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020, sp. zn. 15 A 17/2018, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2018, sp. zn. 31 A 41/2017).

[21] Jinými slovy, ze shora citované právní úpravy plyne existence a zároveň povinnost správního uvážení, v jehož rámci musí správní orgán vyhodnotit, zda pro věc podstatné okolnosti jsou či nejsou důvodem pro rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu. Nejvyšší

pokračování

správní soud se však na rozdíl od krajského soudu domnívá, že správní spis poskytuje jednoznačnou oporu pro závěry správních orgánů stran naplnění podmínek pro postih stěžovatele ve smyslu § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu, a dále, že správní orgány obou stupňů učinily úvahu ohledně hodnocení konkrétních skutkových okolností, které je vedly k rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu žalobce.

[22] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že účelem právní úpravy obsažené v § 118b a § 118c zákona o silničním provozu je zajištění bezpečného provozu na pozemních komunikacích (minimálně) do doby pravomocného skončení řízení o skutku, pro který byl řidičský průkaz zadržen. Správní orgán v řízení dle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu nečiní závěr o tom, zda byl spáchán přestupek nebo trestný čin, a nemůže tak učinit ani při řešení předběžné otázky, jak plyne z § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu: „*správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá.*“ Správní orgán pouze optikou veřejného zájmu na zajištění bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích vyhodnotí, zda policejním orgánem popsané a zjištěné skutkové okolnosti zakládají důvodné podezření, že se řidič dopustil skutku, který může být kvalifikován jako přestupek nebo trestný čin, a zda jsou naplněna další rozumná kritéria, pro která je nutno přistoupit k rozhodnutí o zadržení jeho řidičského průkazu. Těmi jsou ve smyslu citovaného rozsudku č. j. 10 As 174/2017-27 např. okolnosti skutku, míra intoxikace řidiče, jeho přestupková minulost atd.

[23] Míru naplnění těchto kritérií správní orgán I. stupně popsal ve svém rozhodnutí, přičemž zdůraznil specifické okolnosti, pro které bylo dle jeho přesvědčení třeba rozhodnout o zadržení řidičského průkazu žalobci do pravomocného rozhodnutí o trestném činu. V posuzované věci totiž na základě spisového materiálu neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění. Žalobce je podezřelý ze způsobení dopravní nehody, při které došlo k úmrtí osoby, zranění dalších osob a škodě na majetku. Žalobcova procesní obrana spáchaný skutek nerozporovala a omezila se na námitky specifčnosti případu, který bude vyžadovat rozsáhlé a časově náročné dokazování v trestním řízení; navrhoval, aby mu kvůli zaměstnání bylo ponecháno řidičské oprávnění pro některé skupiny. Dále žalobce zdůraznil, že během nehody nebyl pod vlivem alkoholu nebo jiných omamných látek a nejednal bezohledně. Správní orgán I. stupně prohlásil, že námitky směřující k trestnímu řízení nejsou předmětem řízení o zadržení řidičského průkazu, a byť se vyjádřil stručně, setrval na *zadržení řidičského průkazu, které má charakter předběžného zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel jako nezbytné vzhledem k ochraně zájmů společnosti (ochrana ostatních účastníků silničního provozu od možného nebezpečí) a přitom proporční k zásahu do práv řidiče.* Přihlédl přitom k tomu, že žalobce má v evidenční kartě zaznamenaných celkem 12 přestupků za 14 let, přičemž tři z nich se dopustil v posledních třech letech a je tak z pohledu zájmu chráněného zákonem poměrně neukázněnou osobou. Žalobce rovněž nepřišel o zaměstnání, když z pracovní smlouvy a dodatku, které dodal zaměstnavatel žalobce, jednoznačně vyplývá možnost širšího pracovního zařazení u stejného zaměstnavatele.

[24] Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí zdůraznil okolnosti posuzovaného případu, především závažnost způsobené dopravní nehody, smrt jiné osoby, zranění nejméně 17 cestujících a rovněž sice předběžné, ale velmi vysoké škody na majetku. Žalobce může dle žalovaného představovat riziko pro bezpečnost silničního provozu a došlo tak

k naplnění jednoho z hlavních účelů institutu zadržení řidičského průkazu, tedy ochrany a zachování bezpečnosti silničního provozu (str. 4-6 napadeného rozhodnutí). I když žalobce deklaroval možné negativní dopady zadržení řidičského průkazu na jeho osobu, nelze je dle žalovaného řadit nad zájmy společnosti jako celku. Z žalobcem předložených dodatků k pracovní smlouvě vyplynulo, že byl u svého zaměstnavatele již v minulosti zaměstnán nejen jako řidič nákladních automobilů a nemusel nutně disponovat řidičským průkazem. Od 5. 2. 2024 je pak žalobce u téhož zaměstnavatele zaměstnán jako skladník, pracovní poměr je sjednán na dobu neurčitou a rovněž základní měsíční mzda na této pozici je vyšší než mzda na předchozí pozici.

[25] Žalovaný dále reagoval na námitky žalobce stran jeho přestupkové minulosti. Skutečnost, zda se evidovaných přestupků žalobce dopustil při řízení nákladního nebo osobního vozidla, je dle názoru žalovaného pro rozhodnutí irelevantní, neboť žalobce má dodržovat pravidla silničního provozu při řízení osobního i nákladního vozidla. Žalovaný však považoval za nutné poukázat na charakter spáchaných přestupků a porušených ustanovení, neboť z nich vyplynulo, že žalobce opakovaně porušil § 4 písm. a) zákona o silničním provozu, podle něhož je každý při účasti na provozu na pozemních komunikacích *povinen chovat se ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, aby nepoškozoval životní prostředí ani neohrožoval život zvířat, své chování je povinen přizpůsobit zejména stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, povětrnostním podmínkám, situaci v provozu na pozemních komunikacích, svým schopnostem a svému zdravotnímu stavu*, a dále i § 5 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, dle něhož je řidič také *povinen přizpůsobit jízdu technickým vlastnostem vozidla*. Ze strany žalobce tak již dříve došlo k porušení ustanovení souvisejících s nyní posuzovanou dopravní nehodou, což dle žalovaného jen podporuje závěr správního orgánu I. stupně, že účastník je v silničním provozu neukázněnou osobou.

[26] Žalovaný se rovněž vyjádřil k námitkám žalobce směřujícím k odebrání všech řidičských oprávnění. Vysvětlil rozdíl mezi řidičským průkazem a oprávněním, s tím, že dochází-li k zadržení řidičského průkazu, nikoliv oprávnění, není v možnostech správního orgánu rozhodnout o omezení tohoto zadržení pouze na některá řidičská oprávnění. O délce trestního řízení vzhledem k nemožnosti řídit motorová vozidla žalovaný nechtěl spekulovat, nastínil však průměrnou délku přípravného řízení pro trestný čin, z jehož spáchání je žalobce podezřelý, a dále odkázal na okolnosti, za jakých je správní orgán povinen zadržený řidičský průkaz vrátit podle § 118 odst. 3 zákona o silničním provozu.

[27] Lze uzavřít, že ačkoliv se správní orgán I. stupně s námitkami žalobce vypořádal spíše stručně, žalovaný ve svém rozhodnutí vypořádal všechny stěžejní námitky žalobce. Správní orgány obou stupňů konstatovaly, že policejním orgánem popsané a zjištěné skutkové okolnosti zakládají důvodné podezření, že se žalobce dopustil skutku, který může být kvalifikován jako trestný čin, a současně ve smyslu výše citované judikatury dostatečně zkoumaly, zda jsou naplněna další rozumná kritéria, pro která je nutno přistoupit k rozhodnutí o zadržení jeho řidičského průkazu.

[28] Nejvyšší správní soud připomíná, že správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti řízení, což (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy

pokračování

pojímají dohromady ve svém komplexu a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů proto tvoří jeden celek. Odvolací či rozkladový orgán může nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškokbrtnutí“ (popřípadě doplnit chybějící či strohá odůvodnění) podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudek ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). To znamená, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán I. stupně) za správné a úplné zjištění skutkového a právního stavu.

[29] Na základě těchto východisek dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný nepochybil, pokud odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zabránění řidičského průkazu potvrdil. Na řízení o zadržení řidičského průkazu dle § 118b zákona o provozu na pozemních komunikacích se aplikují zásady správního řízení včetně rozsahu zjišťování skutkového stavu; z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je přitom zřejmé, jaký skutkový stav vzaly za rozhodný a jak uvážily o pro věc zásadních skutečnostech a uplatněných námitkách žalobce, resp. jakým způsobem postupovaly při posuzování těchto skutečností. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že se žalobce je podezřelý z protiprávního jednání, předestřel úvahy, proč toto jednání zákonodárce považuje za škodlivé, a s ohledem na opatřené listinné důkazy provedl úvahu o specifických okolnostech, pro které bylo dle jeho přesvědčení třeba rozhodnout o zadržení řidičského průkazu žalobci do pravomocného rozhodnutí soudu o trestném činu.

[30] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil krajskému soudu, podle něhož ani ze správních rozhodnutí, ani ze správního spisu není vůbec jasné, jakého protiprávního jednání se měl žalobce dopustit, a nikde není uvedeno, že by byl řidič podezřelý z konkrétního nezákonného jednání. Tak tomu není, správní orgány obou stupňů do svých rozhodnutí převzaly závěr ze záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (viz bod 15), podle něhož je dostatečně odůvodněn závěr, že žalobcem mohl být spáchán přečin obecného ohrožení z nedbalosti, že byl účasten dopravní nehody, při které došlo k usmrcení osoby, zranění dalších osob a škodě na majetku. Jak již zdejší soud uvedl, správní orgán si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, v posuzované věci však správní orgány obou stupňů dostatečným způsobem vyhodnotily, že policejním orgánem popsané a zjištěné skutkové okolnosti zakládají důvodné podezření, že se řidič dopustil skutku, který může být kvalifikován jako trestný čin, a vzhledem k jeho povaze dospěly k závěru, že jsou naplněna i další kritéria, pro která bylo nutno přistoupit preventivně k zadržení řidičského průkazu. Úvahy krajského soudu stran absence hodnotících úvah o charakteru žalobcova jednání je proto nutno odmítnout.

[31] Protože napadený rozsudek byl stížen nezákonností, Nejvyšší správní soud jej zrušil a vyslovil, že se věc vrací krajskému soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v novém řízení vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[32] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 10. dubna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu