

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **O. Z.**, zastoupeného Mgr. Janem Boučkem, advokátem, se sídlem Karolíny Světlé 14, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Obvodní ředitelství policie Praha II**, se sídlem Sokolská 38, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního úřadu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2011, č. j. 11 A 207/2010 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce brojí kasační stížností proti shora uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud), kterým byla zamítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem a o nákladech řízení bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce se žalobou k městskému soudu domáhal, aby soud zakázal žalovanému správnímu orgánu pokračovat v porušování základních práv žalobce vyžadováním předložení občanského průkazu z důvodu silniční kontroly a výzvou k podrobení se orientačnímu vyšetření, zda žalobce neřídí vozidlo pod vlivem alkoholu, aniž by byl důvod domnívat se, že žalobce řídí vozidlo pod vlivem alkoholu nebo aniž by žalobci bylo dáno důvodné podezření, že přivodil jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Samotný skutkový děj spočíval v tom, že dne 19. 7. 2010 v 16:20 hodin při projíždění ulicí Strakonickou v Praze 5 na úrovni chuchelského závodiště, byl předjet a zastaven služebním vozem Policie České republiky, jehož posádka

požadovala po žalobci v rámci silniční kontroly výslovně také občanský průkaz, který žalobce odmítl předložit, neboť nepatří mezi doklady nutné k řízení vozidla. Z chování policisty č. 311611 bylo zřejmé, že mu vůbec není znám obsah základních právních předpisů upravujících práva a povinnosti policie a práva a povinnosti řidičů při provozu na pozemních komunikacích. Policisté vyzvali žalobce k podrobení se orientační dechové zkoušce, aniž by mu odpověděli na otázku, zda je zde důvodné podezření, že žalobce je pod vlivem alkoholu. Z celého chování policie podle názoru žalobce vyplývalo shledání záminky k šikanování žalobce. Jednání policistů bylo nepříjemné, nezdvořilé, zřetelně povýšené a arogantní.

Městský soud se nejprve zaměřil na posouzení předpokladů podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Přitom vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aps 1/2005 - 65 a dospěl k závěru, že v projednávané věci není splněna podmínka, že zásah musí trvat nebo musí trvat jeho důsledky nebo musí hrozit jeho opakování. V projednávané věci spočíval zásah v konkrétním jednání posádky služebního vozidla Policie České republiky, která přikázala žalobci v rámci silniční kontroly předložení občanského průkazu a podrobení se dechové zkoušce. Dobu trvání zásahu lze tedy vymezit okamžikem, kdy policista vyzval žalobce k výše uvedenému do chvíle, kdy se žalobce orientační dechové zkoušce podrobil. Není tedy sporu o tom, že v době podání žaloby a tím méně v době vydání soudního rozhodnutí zásah již netrval, neboť byl ukončen s ukončením uvedené silniční kontroly. Ani požadavek, aby trvaly důsledky nezákonného zásahu naplněn podle názoru městského soudu nebyl, neboť jediným a bezprostředním důsledkem zásahu bylo to, že žalobce byl nucen podrobit se orientační dechové zkoušce na vliv alkoholu či jiné omamné látky nedobrovolně. V době podání žaloby tedy již důsledky zásahu netrvaly. Existenci Závazného pokynu policejního prezidenta č. 160 ze dne 4. 12. 2009, který upravuje postup policie na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu je pak třeba považovat za okolnost, která z konkrétního zásahu rovněž vyplývá, ale pouze zprostředkovaně a sama o sobě není rozhodná pro posouzení zákonnosti zásahu. Městský soud dále dospěl k závěru, že skutečnost, že v budoucnu může být žalobce za obdobných skutkových okolností znova podroben orientační dechové zkoušce na alkohol a může po něm být opět v rozporu se zákonem požadováno předložení občanského průkazu, nelze považovat za hrozící opakování tvrzeného nezákonného zásahu. Podle názoru městského soudu je totiž požadavek hrozícího opakování naplněn tehdy, pokud hrozí, že správní orgán opakovanými zásahy, zpravidla obdobného charakteru se snaží dosáhnout určitého zcela konkrétního předem zřejmého cíle a k následným zásahům přistupuje proto, že předchozí zásah k cíli nevedl, nebo jeho dosažení nepostačoval. Tomu odpovídá i zákonné vymezení povinnosti podle § 87 odst. 2 s. ř. s., kterou soud může žalovanému uložit v případě, že žalobu shledá důvodnou, neboť jen tehdy lze hovořit o zákazu pokračovat v porušování žalobcova práva. V souzené věci pak nelze nalézt vazbu mezi průběhem silniční kontroly provedené se žalobcem 19. 7. 2010 a případným průběhem či výsledkem silniční kontroly žalobce či kohokoliv jiného v budoucnu.

Protože nebyly splněny podmínky žalobní legitimace k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a následujících s. ř. s., musel soud žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítnout. Podmínky pro zastavení řízení podle § 86 s. ř. s. nebyly splněny, neboť uvedené ustanovení směřuje na případy, kdy ke změnám výše uvedeného

předpokladu podle § 82 s. ř. s. dojde po podání žaloby. Žalobu rovněž nelze považovat za určovací žalobu domáhající se vyslovení, že zásah byl nezákonný. Pokud žalobce předložil podrobnou právní argumentaci o tom, proč se domnívá, že protiprávní stav respektive praxe policie stále trvá a domáhal se toho, aby bylo žalovanému zakázáno v tvrzeném protiprávním jednání pokračovat, nemohl soud rovněž žalobu odmítnout bez věcného projednání jako nepřípustnou.

Dále městský soud hodnotil zákonnost tvrzeného zásahu a dospěl k závěru, že se o nezákonný zásah nejedná, neboť z jediného žalobcem popisovaného jednání a vzhledem k platné právní úpravě nelze dovozovat nezákonnost jednání žalovaného správního orgánu. Městský soud vyšel z ust. § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“) ve spojení s § 124 odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu (dále je „zákon o silničním provozu“), podle kterého Policie vykonává dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích tím, že kontroluje dodržování povinností účastníků a pravidel provozu na pozemních komunikacích a podílí se na jeho řízení, objasňuje dopravní nehody, vede evidenci dopravních nehod, projednává v blokovém řízení přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu, provádí prevenci v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, a dále ve spojení s ust. § 124 odst. 9 téhož zákona při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích jsou příslušníci Policie ve služebním stejnokroji oprávněni zejména dávat pokyny k řízení provozu na pozemních komunikacích, zastavovat vozidla, zabránit v jízdě řidiči podle § 118a, zadržet řidičský průkaz podle § 118b, zakázat řidiči jízdu na nezbytně nutnou dobu nebo mu přikázat směr jízdy, vyžaduje-li to bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, popřípadě jiný veřejný zájem, vyzvat řidiče a učitele autoškoly k vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem, vyzvat řidiče a učitele autoškoly k vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn jinou návykovou látkou, vyzvat řidiče motorového vozidla k předložení dokladů k řízení a provozu vozidla, vyzvat řidiče motorového vozidla ke kontrole maximální přípustné hmotnosti na nápravu, maximální přípustné hmotnosti vozidla nebo jízdní soupravy nebo technického stavu vozidla nebo jízdní soupravy, rozhodnout o odstranění vozidla, je-li překážkou provozu na pozemní komunikaci, nebo vozidla, které neoprávněně stojí na vyhrazeném parkovišti, použít technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla podle zvláštního právního předpisu a vybírat kauce podle § 125a. Z této právní úpravy městský soud dovozuje, že Policie je oprávněna kontrolovat řidiče v rozsahu daném zákonem o silničním provozu a zákonem o Policii, aniž by na toto její oprávnění bylo možno aplikovat ust. § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami (dále jen „zákon č. 379/2005 Sb.“), podle kterého je povinna se podrobit orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření zjišťujícímu obsah alkoholu osoba vykonávající činnosti podle odst. 1, u níž se lze důvodně domnívat, že je pod vlivem alkoholu, a dále osoba, u které je důvodné podezření, že přivodila jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Ze žádného ustanovení zákona o policii nebo zákona č. 379/2005 Sb. nelze dovodit, že úmyslem zákonodárce bylo omezit či zúžit oprávnění příslušníků Policie vyplývající ze zákona o silničním provozu způsobem vyjádřeným v § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. Tuto skutečnost nelze dovodit ani z poznámky pod čarou, uvedené v textu § 124 zákona o silničním provozu.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel předně namítá, že Policie není zákonem o Policii označena za správní orgán. Podle § 124 odst. 1 zákona o silničním provozu státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává ministerstvo, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a Policie České republiky, které tento zákon v § 124 odst. 8 svěřuje toliko výkon dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích s výčtem kompetencí uvedených v § 124 odst. 9. Při styku s Policií při výkonu dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích také nemá občan možnost zjistit, do jakého konkrétního útvaru je hlídka zařazena. Stěžovatel má tedy zato, že podle § 83 s. ř. s. je žalovaným nikoliv Obvodní ředitelství Policie ČR Praha II ale Ministerstvo vnitra. Městský soud se nevypořádal ani s námitkou žalovaného v tomto smyslu. V tomto postupu městského soudu spatřuje stěžovatel porušení § 83 s. ř. s., v jehož důsledku je řízení zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Pokud městský soud zjistil, že po podání žaloby zásah ani jeho následky netrvají a nehrozí opakování, měl podle § 86 s. ř. s. zastavit řízení nikoliv zamítnout žalobu.

Podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu je řidič povinen se na výzvu policisty nebo strážníka obecní policie podrobit vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. Podle § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu jsou příslušníci Policie ve služebním stejnokroji oprávněni zejména vyzvat řidiče a učitele autoškoly k vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. Ohledně zvláštního právního předpisu tento zákon v poznámce č. 7), společné pro obě citovaná ustanovení, výslovně odkazuje na zákon č. 379/2005 Sb. Podle § 16 odst. 1 zákona č. 379/2005 Sb., osoba, která vykonává činnost, při níž by mohla ohrozit život nebo zdraví svoje nebo dalších osob nebo poškodit majetek, nesmí požívat alkoholické nápoje nebo užívat jiné návykové látky při výkonu této činnosti nebo před jejím vykonáváním. Podle § 16 odst. 2 téhož zákona orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření zjišťujícímu obsah alkoholu je povinna se podrobit osoba, u níž se lze důvodně domnívat, že vykonává činnosti podle odstavce 1 pod vlivem alkoholu, a dále osoba, u které je důvodné podezření, že přivodila jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Podle § 16 odst. 3 téhož zákona orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření zjišťujícímu obsah jiné návykové látky než alkoholu je povinna se podrobit osoba, u níž se lze důvodně domnívat, že vykonává činnosti podle odstavce 1 pod vlivem jiné návykové látky, a dále osoba, u které je důvodné podezření, že přivodila jinému újmu na zdraví v souvislosti s užitím jiné návykové látky. Podle § 16 odst. 4 téhož zákona vyzvat osobu podle odstavců 1 až 3 ke splnění povinnosti podrobit se vyšetření podle odstavce 2 a 3 je oprávněn příslušník Policie České republiky, příslušník Vojenské policie, příslušník Vězeňské služby České republiky, zaměstnavatel,

její ošetřující lékař, strážník obecní policie nebo osoby pověřené kontrolou osob, které vykonávají činnost, při níž by mohly ohrozit život nebo zdraví svoje anebo dalších osob nebo poškodit majetek.

Stěžovatel dále odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07, ze kterého podle jeho názoru vyplývá, že státní orgány nemohou zasahovat do osobní sféry jednotlivce jenom proto, že jim to umožňuje jejich kompetence, ale musí mít také podložený důvod k tomuto postupu. K limitům výkonu veřejné moci stěžovatel odkazuje také na nález sp. zn. I. ÚS 1849/08 ze dne 18. 2. 2010 (§ 22), ve kterém Ústavní soud vyslovil mimo jiné, že orgán veřejné moci jedná ultra vires nejen tehdy, jedná-li mimo formálně zákonem stanovený rámec pravomocí a kompetencí, ale materiálně též tehdy pokud svým jednáním nesleduje určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena, resp. tehdy narušuje-li svým byť o zákon se opírajícím postupem základní práva dotčených osob více, než je nezbytně nutné k tomu, aby byl ještě dosažen zákonem stanovený účel. Dále stěžovatel odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS ze dne 15. 1. 1997, týkající se materiálního nazírání na právo.

Při posouzení, zda šlo dne 19. 7. 2010 ze strany Policie o nezákonný zásah je proto nutno zodpovědět prvně otázku, zda postup Policie podléhal režimu § 16 zákona č. 379/2005 Sb. nebo zda zákon o silničním provozu představuje v tomto směru samostatnou na zákonu č. 379/2005 Sb. nezávislou právní úpravu. Pokud § 16 zákona č. 379/2005 Sb. na orientační vyšetření prováděná v podmínkách zákona o silničním provozu nedopadá, je třeba zodpovědět otázku, zda byl postup Police v souladu se závěry plynoucími z nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07 a sp. zn. I. ÚS 1849/08.

Stěžovatel namítá, že zákon o silničním provozu výslovně na zákon č. 379/2005 Sb. odkazuje, neboť v ust. § 5 odst. 1 písm. f) a § 124 odst. 9 písm. f) přímo v textu zákona hovoří a vyšetření podle zvláštního právního předpisu, přičemž v poznámce č. 7 společné pro obě tato ustanovení odkazuje na zákon č. 379/2005 Sb. Tento zákon pravomoci příslušníků Policie neomezuje, ale rozšiřuje na další činnosti, při nichž by mohla osoba ohrozit život nebo zdraví svoje nebo dalších osob nebo poškodit majetek (mezi tyto činnosti řízení motorového vozidla nepochybně patří). Stěžovatel je proto přesvědčen, že kompetence Policie podle § 124 odst. 8 a 9 zákona o silničním provozu je nutno vykládat v mezích zákona č. 379/2005 Sb. Proto lze kompetenci Policie podle § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu vykonávat pouze tak, že orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření zjišťujícímu obsah alkoholu je povinna se podrobit osoba, u níž se lze důvodně domnívat, že vykonává uvedené činnosti pod vlivem alkoholu a dále osoba, u které je důvodné podezření, že přivodila jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na povinnost orgánů veřejné moci (odkaz na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 303/04) upřednostnit takovou interpretaci, jež je v daném případě in favorem procesně oprávněného, tudíž při konkurenci obhajitelných interpretačních alternativ upřednostnit interpretaci ústavně konformnější.

Stěžovatel namítá, že výklad podaný městským soudem opomíjí zásadu lex posterior derogat legi priori, přičemž zákon č. 379/2005 Sb. je zákonem pozdějším ve

vztahu k zákonu o silničním provozu. Výklad městského soudu je podle názoru stěžovatele pouze formalistickým a mechanickým výkladem právní normy, o kterém Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2221/07 traktoval, že takto se právo vykládat nemá.

I kdyby však stěžovatelem zastávaný výklad byl nesprávný a kompetence Policie nebyla omezena ustanovením § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb., i v takovém případě by Policie byla povinna toto oprávnění vykonávat v souladu se závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. I ÚS 1835/07 (které lze zobecnit tak, že v podmínkách materiálního právního státu musí mít omezení či narušení autonomní sféry jednotlivce jasný a předem seznatelný důvod, legitimující použití takového omezení, a takový důvod musí spočívat v konkrétních skutečnostech. Každý zásah do osobní sféry jednotlivce musí být ospravedlněn konkrétní skutečností, resp. důvodem takového omezení a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán.) a v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 1849/08. Z obou uvedených nálezů Ústavního soudu vyplývá, že státní orgány nemohou zasahovat do osobní sféry jednotlivce jenom proto, že jim to umožňuje jejich kompetence, ale musí mít také podložený důvod k takovému postupu. S touto argumentací se však městský soud nevypořádal, přesto, že na ni byl upozorněn v doplnění žaloby.

Pokud jde o otázku trvání zásahu, jeho důsledků či o hrozbu opakování zásahu, dovozuje stěžovatel, že opakování zásahu hrozí, což vyplývá ze slovního projevu policistů při kontrole citovaného v žalobě, jakož i z čl. 56 odst. 1 Závazného pokynu policejního prezidenta č. 160 ze dne 4. 12. 2009, který opravňuje policistu vyzvat k orientačnímu dechovému vyšetření na alkohol každého řidiče při každé silniční kontrole, bez ohledu na to, zda jsou pro takovou výzvu splněny podmínky dané § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. Hrozba opakování zásahu je zřejmá také z další žaloby podané dne 31. 8. 2011 u městského soudu jiným občanem pro zcela obdobný zásah, ke kterému došlo ve stejné situaci ale jiného dne (6. 8. 2011). Věc je projednávána pod sp. zn. 9 A 275/2011. Stěžovatel uvádí, že přitom se podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Aps 1/2006 - 92 ze dne 13. 12. 2007 opakováním zásahu ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. rozumí relativně samostatný zásah, který má věcnou i časovou souvislost s původním zásahem. Názor, podle kterého šlo dne 19. 7. 2010 o jednorázový zásah, který dne 19. 7. 2010 skončil a jakýkoliv další, byť stejný, zásah Policie uskutečněný vůči osobě stěžovatele ale na jiném místě a jiného dne bude již jiným zásahem, pak takový výklad a taková aplikace ust. § 82 s. ř. s. představuje pouze formalistický a mechanický výklad právní normy. Takový výklad ustanovení § 82 s. ř. s. by zároveň vylučoval možnost soudní ochrany proti takovému druhu nezákonného zásahu, proto by byl ve svém důsledku v rozporu s čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel dále namítá, že podanou žalobou brojil nejen proti nezákonnému zásahu spočívajícím v donucení podrobit se orientačnímu vyšetření na alkohol ale také k předložení občanského průkazu, ačkoliv občanský průkaz mezi doklady nutné k řízení vozidla nepatří (odkaz na § 6 odst. 8 písm. a/ - e/ zákona o silničním provozu) a silniční kontrola není důvodem ke zjišťování totožnosti osoby (odkaz na § 63 odst. 2 zákona o Policii a contrario). Stěžovatel dodává, že § 63 odst. 2 vůbec neopravňuje policistu, aby vyžadoval občanský průkaz, nýbrž - v taxativně stanovených případech - pouze k výzvě k prokázání totožnosti, k čemuž není nutný občanský průkaz, ale lze ji prokázat i jiným

platným úředním průkazem, např. řidičským průkazem. Touto částí žaloby se podle názoru stěžovatele městský soud vůbec podrobněji nezabýval. Pokud měl městský soud za to, že i v tomto případě jde o jednorázový zásah Policie, který je již ukončen, netrvají jeho důsledky a nehrozí jeho opakování, měl tento svůj závěr odůvodnit a především se tento jeho závěr měl projevit v rozhodnutí o zastavení řízení, nikoliv o zamítnutí žaloby. Závěrem stěžovatel navrhuje, aby kasační stížností napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Tuto kasační stížnost doplnil stěžovatel podáním ze dne 1. 11. 2011 tak, že na výzvu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 - 32, předložil plnou moc pro řízení o kasační stížnosti udělenou Mgr. Janu Boučkovi, advokátovi. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že trvá na kasační stížnosti tak, jak byla vypracována jeho předchozím zástupcem Mgr. Miroslavem Špadrnou, a doplnil pouze, že obdobná žaloba jiné osoby (Mgr. Špadrny) směřující proti obdobným nezákonným zásahům Policie je projednávána u městského soudu pod sp. zn. 9 A 275/2011 a jejím předmětem jsou obdobné zásahy, ke kterým podle tvrzení žalobce došlo opakovaně na nejrůznějších místech v Praze ve dnech 6. 8. 2011, 12. 9. 2011 a 29. 10. 2011. Jedná se o skutečnosti, které nemohly stěžovateli být známy před vydáním kasační stížností napadeného rozsudku a které proto nemohl uvést v řízení před městským soudem. Tyto skutečnosti stěžovatel uvádí proto, aby bylo zřejmé, že jde o zjevně ustálený postup Policie, tedy že je reálná hrozba opakování žalobou namítaného zásahu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek městského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel je též zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se poté zabýval námitkou stěžovatele ohledně pasivní legitimace žalovaného. Podle § 83 s. ř. s. *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.* Podle obsahu této stížnostní námitky je zřejmé, že stěžovatel uplatňuje stížnostní námitku podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy zmatečnost řízení před soudem. Uplatnění této námitky nebrání skutečnost, že ji stěžovatel nesprávně podřadil pod kasační důvody uvedené v zákoně (stěžovatel ji nesprávně podřazuje pod nepřezkoumatelnost pro tzv. jinou vadu řízení před městským soudem). To vyplývá i z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS). Zmatečnost řízení pak je i vadou, k níž musí Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

V projednávaném případě byl stěžovatelem tvrzený zásah proveden příslušníky Policie České republiky, Obvodního ředitelství Praha II. Je však třeba posoudit, zda Policie

v případě stěžovatele jednala jako ozbrojený bezpečnostní sbor či jako správní orgán ve smyslu věty první § 83 s. ř. s. Zásah byl proveden na základě oprávnění Policie podle ust. § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu. Toto ustanovení zákona o silničním provozu je zařazeno v Hlavě VI nazvané „Státní správa". Ust. § 124 odst. 1 potom stanoví, že *státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává ministerstvo, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a* ***policie****.* Legislativní zkratka „správní orgán" je v s. ř. s. definována v § 4 odst. 1 písm. a). Podle této legislativní zkratky se správním orgánem rozumí a) orgán moci výkonné, b) orgán územního samosprávného celku, c) fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Je tedy zřejmé, že Policie vystupuje při provádění úkonů podle § 124 silničního zákona jako správní orgán, resp. jako orgán moci výkonné, nikoliv jako ozbrojený bezpečnostní sbor. Řízení před městským soudem tak nebylo zatíženo zmatečností tvrzenou stěžovatelem.

Stěžovatel dále opakovaně namítal, že pokud městský soud zjistil, že po podání žaloby zásah ani jeho následky netrvají a nehrozí opakování, měl podle § 86 s. ř. s. zastavit řízení nikoliv zamítnout žalobu. Ust. § 86 s. ř. s. stanoví, že *soud zastaví řízení, zjistí-li, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu.* Toto ustanovení je speciálním ustanovením k § 47 s. ř. s., který obecně upravuje důvody zastavení řízení. Podle § 47 s. ř s. soud řízení usnesením zastaví vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět, prohlásí-li navrhovatel, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen a stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon. Ve všech případech se tedy jedná o situace, kdy důvod pro zastavení řízení nastal až po podání návrhu, resp. žaloby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je nutno stejnou podmínku vztáhnout i na ust. § 86 s. ř. s. a městský soud tak správně dovodil, že uvedené ustanovení se vztahuje na situace, kdy dojde k odpadnutí podmínek řízení pro projednání žaloby až po podání žaloby. Proto městský soud nepochybil, pokud rozhodl o zamítnutí žaloby nikoliv o zastavení řízení.

Stěžovatel dále namítal, že se městský soud nezabýval tou částí žaloby, ve které stěžovatel brojil proti jednání policistů spočívajícímu v tom, že policisté vyžadovali kromě dokladů potřebných k řízení vozidla také předložení občanského průkazu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud se zabýval tímto tvrzeným jednáním Policie z hlediska trvání podmínek pro podání žaloby podle § 83 s. ř. s. a dospěl ohledně něj k závěru, že není splněna podmínka trvání zásahu nebo jeho důsledků či hrozby opakování zásahu. Podrobněji se pak městský soud ve svém rozsudku již nezabýval zákonností tohoto jednání Policie, ale pouze zákonností jednání Policie spočívajícího v podrobení stěžovatele dechové zkoušce. Důvodem zamítnutí žaloby přitom však bylo nesplnění podmínek pro podání žaloby, nikoliv úvaha městského soudu o zákonnosti žalobcem uváděného zásahu. Nejvyšší správní soud tedy považuje odůvodnění rozhodnutí městského soudu v tomto směru za dostatečné.

Pokud jde o realizaci oprávnění Policie podle § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu a jeho vztah k § 16 zákona č 379/2005 Sb., má Nejvyšší správní soud za to, že jde o právní předpisy, které jsou na sobě nezávislé. Zákon o silničním provozu podle svého § 1 upravuje *práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích podle*

zvláštního právního předpisu (dále jen "pozemní komunikace"), pravidla provozu na pozemních komunikacích, úpravu a řízení provozu na pozemních komunikacích, řidičská oprávnění a řidičské průkazy a vymezuje působnost a pravomoc orgánů státní správy a Policie České republiky (dále jen "policie") ve věcech provozu na pozemních komunikacích. Předmětem úpravy zákona č. 379/2005 Sb. přitom je podle jeho § 1 stanovení *opatření směřujících k ochraně před škodami na zdraví působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, opatření omezující dostupnost tabákových výrobků a alkoholu, působnosti správních úřadů a orgánů územních samosprávných celků při tvorbě a uskutečňování programů ochrany před škodami působenými užíváním tabákových výrobků, alkoholu a jiných návykových látek.* Předmět úpravy obou právních norem je tedy zcela odlišný a na sobě nezávislý, nejsou tedy ve vztahu lex specialis a lex generalis, jak se domnívá stěžovatel. Zákon o silničním provozu sice odkazuje na zákon č. 379/2005 Sb. v ustanovení § 124 odst. 9 písm. f), který stanoví, že *při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích jsou příslušníci Policie ve služebním stejnokroji oprávněni zejména vyzvat řidiče a učitele autoškoly k vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem*, přičemž legislativní poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 379/2005 Sb. To však neznamená, že by samotné vyšetření mohlo být prováděno pouze za podmínek stanovených § 16 odst. 2 věta první zákona č. 379/2005 Sb. Toto ustanovení se vztahuje k ust. § 16 odst. 1 zákona č. 379/2005 Sb. a upravuje povinnost podrobit se orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření osob uvedených v § 16 odst. 1, tedy osob vykonávajících činnost, při níž by mohly ohrozit život nebo zdraví svoje nebo dalších osob nebo poškodit majetek. Tyto osoby tedy mají povinnost se podrobit orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření za podmínky, že se lze důvodně domnívat, že vykonávají činnosti uvedené v odst. 1 pod vlivem alkoholu nebo je-li důvodné podezření, že přivodily jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Povinnost řidiče podrobit se vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem je však upravena ust. § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu tak, že *řidič je povinen podrobit se na výzvu policisty, příslušníka Vojenské policie, zaměstnavatele, ošetřujícího lékaře nebo strážníka obecní policie vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem.* Jedinou podmínkou stanovenou zákonem pro podrobení se vyšetření na ovlivnění alkoholem je tedy výzva policisty.

Tento legislativní odkaz na zákon 379/2005 Sb. znamená toliko, že samotné vyšetření ke zjištění, zda řidič či učitel autoškoly není ovlivněn alkoholem, má probíhat podle ust. § 16 zákona č. 379/2005 Sb., které mimo jiné rozlišuje orientační vyšetření a odborné lékařské vyšetření, stanoví, kdo provádí jednotlivé druhy vyšetření, povinnosti zdravotnických zařízení při provádění těchto vyšetření, povinnost k úhradě nákladů za biologické vyšetření a odpovědnost za dopravu biologického materiálu do zdravotnického zařízení. Jinak řečeno § 16 zákona č. 379/2005 Sb. slouží jako právní norma blíže definující samotné vyšetření na přítomnost alkoholu a jeho provádění, což ostatně vyplývá i z gramatického výkladu slovního spojení „vyšetření podle zvláštního právního předpisu“. Tato právní norma však nedefinuje obecně podmínky, za kterých může Policie provádět tato vyšetření při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, protože ty jsou stanoveny zákonem o provozu na pozemních komunikacích.

Tyto závěry jsou plně v souladu s předcházející judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 As 40/2009 - 125, publikovaným pod č. 2027/2010 Sb. NSS, ze kterého se podává: „*Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že pouze posledně uvedené ustanovení* (ust. § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. – pozn. NSS) *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 modality 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.“* Jak dále vyplývá z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu a také z judikatury Ústavního soudu (srov. 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) česká praxe používání poznámek pod čarou je ve světě zcela ojedinělá, a navíc často v rozporu s požadavky na formulaci právních předpisů v podmínkách právního státu. Vzniknou-li proto v důsledku použití této legislativní techniky výkladové problémy, je nutno je řešit tak, že rozhodující je vlastní pravidlo chování, nikoli to, co je stanoveno v poznámce pod čarou.

Zákon o silničním provozu a zákon 379/2005 Sb. jsou tedy nezávislé právní úpravy. Proto se neuplatní ani zásada lex posterior derogat legi priori, neboť právní normy, na jejichž vztah stěžovatel tuto zásadu uplatňuje nejsou ve vzájemném střetu, který by bylo třeba řešit s použitím derogačních pravidel.

Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje též na judikaturu Ústavního soudu, ze které v daném případě dovozuje, že je třeba, aby jednání orgánu veřejné moci sledovalo určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena. Státní orgány též podle názoru stěžovatele musí mít podložený důvod pro zásah do osobní sféry jednotlivce. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v tomto případě vyplývá účel výkonu kompetence Policie přímo z ust. § 124 odst. 9 zákona o silničním provozu, neboť tímto účelem je dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a ta je také v tomto případě legitimním důvodem pro zásah do osobní sféry jednotlivce.

Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje se závěrem městského soudu ohledně nesplnění podmínek trvání zásahu nebo jeho důsledků či hrozby opakování zásahu. Stěžovatel přitom poukazuje zejména na fakt, že kdykoliv hrozí, že by mohl být znovu vystaven tvrzenému zásahu při silniční kontrole a poukazuje také na žalobu Mgr. Špadrny podanou z obdobných důvodů jako u stěžovatele, o níž je vedeno řízení u městského soudu

v Praze. Nejvyšší správní soud odkazuje na svoji předchozí judikaturu, zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publikovaný pod č. 932/2006 Sb. NSS, ze kterého se podává: „*Nejvyšší správní soud proto již nad rámec nutného odůvodnění doplňuje, že hrozba opakováním nezákonného zásahu musí splňovat alespoň minimální kriteria určitosti. Jak městský soud správně konstatoval, došlo-li by někdy v budoucnu k odtažení stěžovatelova vozidla kdekoliv z okruhu tzv. modré parkovací zóny, jednalo by se o zásah, který nelze s dostatečnou mírou určitosti ztotožnit se zásahem původním, a který proto nemůže být chápán jako opakování zásahu původního.*“ V projednávané věci je situace podle názoru Nejvyššího správního soudu obdobná. Provedení nové silniční kontroly stěžovatele s dechovou zkouškou a výzvou k předložení občanského průkazu nelze dostatečnou měrou ztotožnit s předchozím zásahem tvrzeným stěžovatelem a nelze jej tedy chápat jako opakování původního zásahu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že ke tvrzenému zásahu došlo také ve vztahu k jinému občanovi, neboť zde jde navíc o zásah, který se ani netýká samotného stěžovatele.

Stěžovatel dále namítal, že výklad ust. § 82 s. ř. s. provedený městským soudem je v rozporu s čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť vylučuje možnost soudní ochrany proti tvrzenému zásahu. Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publikovaného pod č. 932/2006 Sb. NSS, ze kterého plyne, že jakkoliv nezákonný zásah zpravidla bude znamenat porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nezakládá tato skutečnost bez dalšího možnost soudní ochrany. Ta vyplývá především z kontextu citovaného ustanovení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se lze domáhat ochrany před zkrácením práv rozhodnutím orgánu veřejné správy. Jakkoliv má nezákonný zásah specifický charakter a není stricto sensu rozhodnutím veřejné správy, nutnost možné ochrany proti němu lze podřadit citovanému článku Listiny základních práv a svobod. Ochrana proti takovému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. pak řeší existující účinky takového zásahu, případně jeho trvající bezprostřední důsledky, nebo odstraňuje hrozbu jeho opakování. Za situace, kdy netrvá zásah ani jeho bezprostřední důsledky, neexistuje právo, kterému by v daném případě měla být poskytnuta ochrana.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou a zamítnul ji v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. listopadu 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu