

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **JUDr. O. D., Ph.D., LL.M.**, zast. Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2015, čj. 380/2015-160-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2017, čj. 3 A 163/2015-54,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2017, čj. 3 A 163/2015-54, a rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2015, čj. 380/2015-160-SPR/3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 16 228 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Štěpána Holuba, advokáta se sídlem Za Poříčskou bránou, Praha 8, **ve lhůtě 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 24. 4. 2015 řídil v Praze v ulici Trojanově motorové vozidlo. Policejní hlídka, která jej zastavila, mu naměřila 0,32 promile alkoholu v dechu a na základě tohoto zjištění mu zadržela řidičský průkaz podle § 118b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Následně Magistrát hlavního města Prahy vydal dne 21. 5. 2015 rozhodnutí

o zadržení řidičského průkazu podle § 118c odst. 1 tohoto zákona. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 21. 10. 2015.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 25. 4. 2017. Neshledal důvodnou námitku, podle níž byl žalobci – kvůli průtahům v řízení o samotném přestupku – řidičský průkaz zadržen celkově na delší dobu, než činila výše sankce uložená rozhodnutím orgánu prvního stupně o přestupku (zákaz řízení motorových vozidel na dobu šesti měsíců). Délka přestupkového řízení ani délka zadržení řidičského průkazu nemůže mít žádný vliv na zákonnost rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu; pokud průtahy přestupkového řízení či neúměrně dlouhé zadržení řidičského průkazu zasáhly do žalobcových práv, mohl se domáhat ochrany jiným způsobem.

[3] K samotnému faktu, že řidičský průkaz vůbec byl zadržen, soud uvedl, že předpokladem pro zadržení řidičského průkazu není spáchání přestupku, nýbrž pouhé podezření, že řidič řídil pod vlivem alkoholu. I z judikatury NSS podle městského soudu plyne, že při faktickém zadržení řidičského průkazu a při následném rozhodování o zadržení nemají správní orgány správní uvážení.

II. Kasační stížnost

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Jak podotkl úvodem, od samého počátku správního řízení namítal, že jeho jednání nebylo přestupkem. V tom mu nakonec dal za pravdu i městský soud, který rozhodnutí o přestupku zrušil. Stejně tak tu nebyly důvody pro zadržení řidičského průkazu ani na místě, ani v navazujícím řízení. Řidičský průkaz byl stěžovateli vrácen až v lednu 2016, tedy tři čtvrtě roku od zabavení a dva a půl měsíce poté, co stěžovateli vypršel trest zákazu řízení (navíc později zrušený).

[5] Stěžovatel spatřoval vady správního řízení, konkrétně rozpor rozhodnutí s obsahem spisu [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], v tom, že při namátkové policejní kontrole dne 24. 4. 2015 nebyl pod vlivem alkoholu [jak to vyžaduje § 118a odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu], což plyne i ze záznamu o kontrole řidiče vyplněného policistou. Důkazy, které k tomu stěžovatel navrhl (výslech svědkyně, výslech policistů, znalecký posudek, odborná literatura), správní orgány neprovedly. Kdyby to udělaly, zjistily by, že zákonný důvod k zadržení řidičského průkazu nebyl dán. Pro tuto vadu zrušil městský soud rozhodnutí o přestupku; bylo by nelogické, aby totožná procesní práva zůstala bez ochrany v řízení o zadržení řidičského průkazu, které je faktickým dopadem pro stěžovatele tíživější.

[6] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, jak městský soud posoudil spornou právní otázku [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Ustanovení, která upravují jednak faktické (předběžné) zadržení řidičského průkazu, jednak navazující rozhodnutí o zadržení (§ 118b a § 118c zákona o silničním provozu) lze vykládat dvojím způsobem: buď tak, že rozhodnout o zadržení (tedy uložit zákaz činnosti před shledáním viny za přestupek) je nutno vždy, ačkoli jednání obviněného není společensky nebezpečné a o přestupek zjevně

pokračování

nepůjde (a řidiče pak bude nutno odškodnit, jak se děje i v této věci). Nebo tak, že výraz *lze rozhodnout* umožňuje užít správního uvážení, tedy posoudit, zda je předběžný zákaz řízení nezbytný vzhledem k ochraně zájmů společnosti, resp. proporční k zásahu do práv řidiče. Pouze tento druhý výklad je podle stěžovatele ústavně konformní. Stěžovatel proto navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Se stěžovatelem nelze souhlasit v jeho první námitce. Jak už vysvětlil městský soud, zákon neukládá orgánu rozhodujícímu o zadržení řidičského průkazu, aby zkoumal, zda řidič *spáchal přestupek*, tedy zda naplnil všechny znaky jeho skutkové podstaty. Pro úvahu o zadržení je důležitá jen existence *podezření z řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu*; v tomto případě bylo podezření založeno na tom, že stěžovateli bylo při opakované dechové zkoušce naměřeno 0,32 promile alkoholu v krvi (a sám stěžovatel při policejní kontrole přiznal, že si dal během večera pivo).

[10] Všechny výhrady a návrhy, které stěžovatel vznáší v rámci své první námitky, se tak ve skutečnosti vztahují nikoli k předpokladům pro zadržení řidičského průkazu, ale k vlastní otázce viny za dopravní přestupek. Tato otázka však byla předmětem jiného správního i soudního rozhodnutí než těch, která NSS přezkoumává v nynější kasační stížnosti, a zabývat se jí zde proto není namístě.

[11] K první námitce lze snad ještě zareagovat na kasační tvrzení, podle nějž by v řízení o zadržení neměla být procesní práva účastníka chráněna méně než v samotném řízení o přestupku, protože faktické dopady řízení o zadržení jsou pro účastníka tíživější. Tato argumentace je podle soudu zavádějící. Způsob a míra procesní ochrany (ať už ve správním, nebo v soudním řízení) se neodvíjejí od toho, jak závažné následky může řízení pro účastníka mít, ale především od předmětu řízení. Podobně jako nelze od soudu rozhodujícího o vazbě žádat, aby již v této fázi zkoumal, zda je obviněný vinen trestným činem, nemůže úřad, který rozhoduje o zabrání řidičského průkazu, vést dokazování ve věci odpovědnosti za přestupek.

[12] Sporné je i poměřování subjektivně pojaté „tíživosti“, na níž stěžovatel svou argumentaci staví. Důsledkem rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu je pochopitelně zadržení řidičského průkazu. Důsledkem rozhodnutí o přestupku v této věci, jímž byl stěžovatel shledán vinným, byl mj. zákaz řízení na dobu šesti měsíců. Kdyby stěžovateli již dříve nebyl řidičský průkaz zadržen, byl by po právní moci rozhodnutí o přestupku vyzván, aby jej odevzdal; dosáhlo by se tím tedy téhož jako předchozím zadržením. V normálním případě by tedy faktické dopady obou rozhodnutí byly totožné: stěžovatel by byl zbaven řidičského průkazu po dobu šesti měsíců, rozdíl by byl jen v okamžiku, od kterého tato doba začala běžet.

[13] V projednávané věci byla situace odlišná v tom, že kvůli průtahům v řízení byl řidičský průkaz stěžovateli vrácen až s prodlevou asi dvou a půl měsíce po vypršení oněch šesti měsíců. Jak ale už správně podotkl městský soud, tato faktická okolnost nevypovídá nic o zákonnosti rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu a nemůže být důvodem pro jeho zrušení.

[14] Takovým důvodem by však mohlo jistě být to, že nebyly splněny hmotněprávní předpoklady pro zadržení řidičského průkazu nebo že správní orgán tento svůj krok dostatečně nezdůvodnil, i když to od něj zákon žádá. Právě tato druhá situace nastala v projednávané věci, a proto je důvodná druhá kasační námitka, v níž se stěžovatel věnoval otázce správního uvážení.

[15] Nejprve je třeba stručně shrnout úpravu obsaženou v ustanoveních § 118a – § 118c zákona o silničním provozu (ve znění do 19. 2. 2016), která na sebe vzájemně navazují. Ustanovení § 118a odst. 1 dává policistovi pravomoc přikázat řidiči jízdu na nejbližší vhodné místo k odstavení vozidla a zabránit mu v jízdě (použitím technického prostředku nebo odtažením vozidla), jestliže je dán některý z předpokladů vyjmenovaných v písm. a) až i). V projednávané věci jde o písm. d): *řidič je podezřelý, že řídil motorové vozidlo bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, kdy byl ještě pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky*.

[16] Ustanovení § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu opravňuje policistu, aby z důvodů uvedených v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zadržel řidičský průkaz. Jde tu – stejně jako v předešlém ustanovení – o pravomoc k faktickému úkonu. Konečně podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu pak obecní úřad obce s rozšířenou působností může rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu. Pokud to udělá, přidá tím k předešlému faktickému úkonu policisty jakési formální stvrzení jeho postupu ve formě písemného a odůvodněného rozhodnutí, které lze přezkoumat jak k odvolání, tak ke správní žalobě.

[17] Zásadní pro všechny tři postupy je, že podléhají uvážení policisty či obecního úřadu. Je-li řidič – jako stěžovatel v této věci – podezřelý, že řídil vozidlo v době, kdy byl ještě pod vlivem alkoholu, nepovede to *nutně* k tomu, že mu bude technicky zabráněno v řízení vozidla a že mu bude (nejprve fakticky, pak rozhodnutím) zabrán řidičský průkaz. Orgány tak postupovat mohou, ale nemusejí. O šíři jejich úvahy jasně svědčí text všech tří ustanovení:

- Policista *může* přikázat řidiči... (§ 118a odst. 1);
- Policista *je oprávněn* zadržet řidičský průkaz (§ 118b odst. 1);
- Obecní úřad obce s rozšířenou působností (...) zahájí řízení, na základě něhož *lze* rozhodnout o zadržení řidičského průkazu... (§ 118c odst. 1).

Výrazy *může, je oprávněn* a *lze* znamenají, že následek dále popsaný v zákoně nenastává nevyhnutelně vždy, když je splněna hypotéza právní normy (tou je zde existence podezření, že řidič řídil pod vlivem alkoholu), ale jen tehdy, jestliže to správní orgán uzná

pokračování

za vhodné či potřebné; správnímu orgánu se zde tedy dává na uvážení, zda zákonem dovolený (nikoli přikázaný) následek nastane.

[18] V tomto bodě již lze opustit první dva postupy, které jsou v pravomoci policisty a které nejsou předmětem tohoto řízení; nadále bude řeč jen o rozhodnutí správního orgánu podle § 118c odst. 1 (které navazuje na faktické zadržení podle § 118b odst. 1). Hodlá-li správní orgán setrvat na tom, že řidičský průkaz zadržen být měl, pochopitelně se tak nemůže rozhodnout na základě nahodilého rozmaru či z jiného svévolného popudu, nýbrž musí být veden 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 (i nadále) zadržet, nemůže rozhodnutí obstát.

[19] Ani Magistrát hlavního města Prahy, ani žalovaný ve svých rozhodnutích nijak nezdůvodnili, proč zadrželi stěžovateli řidičský průkaz. Žalovaný se k tomu nijak nevyjádřil navzdory konkrétním argumentům, které stěžovatel přinesl v odvolání. Oba orgány pouze odkázaly na to, že byla naplněna podmínka stanovená v § 118a odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, tedy že s ohledem na provedené měření obsahu alkoholu v krvi byl stěžovatel důvodně podezřelý z řízení vozidla pod vlivem alkoholu. Jak ale bylo právě řečeno, splnění této podmínky není bezvýhradným zákonným příkazem k rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu: je to bod, v němž teprve správní orgán začíná uvažovat, zda zadrží, nebo nikoli. Ostatně v tom spočívá podstata správního uvážení.

[20] Jak správní orgány, tak městský soud odkázaly na rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 74/2010-74, který dospěl k závěru, že § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu neposkytuje správnímu orgánu možnost správního uvážení. Soud to tehdy zdůvodnil tak, že toto ustanovení (stejně jako s ním související § 118a odst. 1) neobsahuje žádná kritéria, která by bylo možno při rozhodování zvažovat, a naopak jednoznačně přikazuje správnímu orgánu, jak rozhodnout.

[21] Tuto úvahu nepovažuje soud za správnou. Možnost správního uvážení se v legislativním jazyce standardně vyjadřuje výrazy *lze, může, je oprávněn*. Užije-li zákonodárce těchto výrazů v souvislosti s rozhodováním správního orgánu, nelze to vyložit jinak, než že tím správnímu orgánu dává na vybranou, zda k určitému následku sám přivolí, nebo ne. Chtěl-li by zákonodárce vyjádřit, že následek musí nastat (řidičský průkaz má být zadržen) vždy, když bude splněna stanovená zákonná podmínka, formuloval by probíraná ustanovení jinak (srov. rozdíl oproti bodu [17] shora):

- Policista *přikáže* řidiči... (§ 118a odst. 1);
- Policista *zadrží* řidičský průkaz (§ 118b odst. 1);
- Obecní úřad obce s rozšířenou působností (...) zahájí řízení, na základě něhož *rozhodne* o zadržení řidičského průkazu... (§ 118c odst. 1).

Naopak není nezbytné (i když je to jistě žádoucí), aby možnost správního uvážení byla vždy doplněna konkrétními kritérii a okolnostmi, které má správní orgán zvažovat a hodnotit. Pokud zákonodárce taková konkrétní kritéria do zákona nevloží, neznamená

to, že vlastně ve skutečnosti nemínil poskytnout orgánu správní uvážení (i když použil slova *lze, může, je oprávněn*) – jen že nechává na něm, aby rozumná kritéria nalezl sám.

[22] Soud se zamýšlel nad tím, zda by místo vlastního rozhodování o věci samé neměl nejprve předložit rozšířenému senátu otázku týkající se povahy rozhodování podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu: zjevně totiž v nynější věci zastává desátý senát NSS názor jiný (tedy že při rozhodování se užije správní uvážení), než zastával pátý senát NSS ve věci 5 As 74/2010. Soud však dospěl k závěru, že pro předložení věci rozšířenému senátu není důvod.

[23] Nynější věc se sice týká stejného ustanovení zákona jako dřívější věc pátého senátu, ale to není tak významné. Podstatnější je, že tu jde o *obecnou* otázku správního uvážení, kterou NSS již opakovaně řešil (v různých agendách a ve vztahu k ustanovením různých zákonů) jak před vydáním rozsudku 5 As 74/2010, tak po jeho vydání. Řešil ji přitom důsledně ve prospěch názoru nyní předkládaného, tj. tak, že pojmovým znakem správního uvážení *nejsou* konkrétní zákonem vyjmenované okolnosti, které má správní orgán při rozhodování zvažovat. Naopak – což je patrné z níže uvedených příkladů – je poměrně časté, že zákon nechává na správním orgánu, aby sám nalezl a pojmenoval okolnosti, které v dané věci považoval za rozhodné.

[24] Sám rozšířený senát se k otázce správního uvážení vyjádřil ve svém usnesení ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, takto: „*Pojem správního uvážení není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací ‚správní orgán může', ‚lze' apod.*"

[25] Výkladem správního uvážení se opakovaně zabývaly i „malé" tříčlenné senáty, a to v různých věcných agendách.

[26] V rozsudku ze dne 28. 2. 2007, čj. 4 As 75/2006-52, č. 1194/2007 Sb. NSS, soud vyslovil, že rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl žádost o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, podléhá soudnímu přezkumu, byť je založeno na správním uvážení. Vykládané ustanovení znělo takto: *Policie na žádost cizince může zrušit platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže pominuly důvody jeho vydání a uplynula polovina doby platnosti tohoto rozhodnutí*. Nezbytnými zákonnými předpoklady pro úvahu o zrušení platnosti rozhodnutí tedy bylo pominutí důvodů správního vyhoštění a uplynutí určité doby. Jestliže byly oba předpoklady splněny, otevírala se tím policii cesta ke správnímu uvážení: mohla, či nemusela zrušit platnost rozhodnutí. Kritéria této úvahy si určovala sama.

[27] V rozsudku ze dne 30. 1. 2008, čj. 1 As 43/2007-95, č. 2429/2011 Sb. NSS, soud uvedl, že to, zda správní orgán přičlení podle vůle navrhovatele k uznávané honitbě i honební pozemky jiných vlastníků (§ 18 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti), je

věcí jeho správního uvážení; lze-li přitom přičlenit konkrétní pozemek ke kterékoli ze sousedících honiteb, přihlíží správní orgán při rozhodování i k vůli vlastníka pozemku. Vykládané ustanovení znělo takto: *Navrhovatel může požádat, aby k honebním pozemkům dosahujícím minimální výměry byly přičleněny další souvislé honební pozemky jiných vlastníků, a to s uvedením důvodů tohoto přičlenění*. I zde s sebou formulace *navrhovatel může požádat* nese to, že správní orgán nemusí žádosti vyhovět; je ale důležité, aby ve svém rozhodnutí zformuloval důvody, pro které se rozhodl vyhovět, či naopak nevyhovět.

[28] V rozsudku ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 15/2007-106, č. 2066/2010 Sb. NSS, se soud zabýval prominutím daně podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, které je založeno na správním uvážení. Vykládané ustanovení znělo takto: *Ministerstvo může daň zcela nebo částečně prominout z důvodů nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů. U příslušenství daně tak může učinit i z důvodu odstranění tvrdosti*. Zákonným předpokladem pro prominutí daně či jejího příslušenství zde byla *nesrovnalost vyplývající z uplatňování daňových zákonů*, případně *tvrdost*; výskyt těchto nepříznivých jevů však ještě neznamenal, že daň prominuta být musí.

[29] I rozsudek ze dne 18. 1. 2012, čj. 1 Afs 78/2011-184, č. 2564/2012 Sb. NSS, se týkal oblasti daňového řízení, zde konkrétně prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání podle § 40 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků. Rozhodnutí o prodloužení lhůty je podle soudu rozhodnutím založeným na volné správní úvaze, ale i tak musí být zbudováno na racionálních důvodech, pro něž se správce daně rozhodl žádosti vyhovět, anebo ji naopak zamítl. „*Jaká kritéria pro své rozhodnutí správní orgán zvolí, je věcí správního orgánu a soudy pak již do jejich obsahu nezasahují*“ (s výjimkou případů, kdy budou překročeny meze správního uvážení). Správní orgán je však podle soudu povinen výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil; právě to pak umožní i případný soudní přezkum.

[30] Vykládané ustanovení znělo takto: *Správce daně může na žádost daňového subjektu nebo daňového poradce anebo i z vlastního podnětu prodloužit lhůtu pro podání přiznání, a to nejdéle o tři měsíce po uplynutí lhůty pro podání přiznání*. V tomto ustanovení nejenže chybí jakákoli kritéria pro správní uvážení, ale dokonce zde nejsou vymezeny ani žádné zákonné předpoklady, při jejichž splnění se vůbec může aktivovat správní úvaha správce daně. Takovým předpokladem není ani vlastní žádost daňového subjektu, protože správce daně může prodloužit lhůtu i z vlastního podnětu. Omezen pak je pouze horní hranicí prodloužení. Ani v takto široké správní úvaze nespatřoval soud nic nepatřičného – pouze žádal, aby správce daně dal najevo, jaká kritéria použil a jak je v konkrétní věci zhodnotil.

[31] V rozsudku ze dne 27. 2. 2013, čj. 7 Afs 55/2012-23, dospěl soud k závěru, že podle § 42 odst. 11 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 4. 2011 byl celní orgán oprávněn (avšak nikoli povinen) rozhodnout o propadnutí vybraných výrobků. Měl proto prostor pro správní uvážení, zda tak učiní a v jaké míře, a to s ohledem na povahu věci. V rámci správního uvážení mohl celní orgán reagovat na okolnosti případu, poměry povinné osoby či povahu vybraných výrobků tak, aby nebyly ukládány zjevně nepřiměřené sankce.

[32] Vykládané ustanovení znělo takto: *Celní ředitelství nebo celní úřad jsou oprávněny uložit propadnutí vybraných výrobků, u kterých se prokáže, že s nimi bylo nakládáno způsoby uvedenými v odstavcích 1 a 2, nebo dopravního prostředku, který takové výrobky dopravoval, jestliže a) tyto vybrané výrobky nebo dopravní prostředek vlastní kontrolovaná osoba, nebo b) osoba, která tyto vybrané výrobky nebo dopravní prostředek vlastní, je celnímu ředitelství nebo celnímu úřadu známa*. Ustanovení tedy neobsahovalo žádná „povinně zvažovaná" kritéria pro úvahu správního orgánu, přesto soud vyjmenoval, o jaká kritéria by typicky mělo jít (okolnosti případu, osoba povinného, povaha výrobků) a jaký cíl (přiměřená sankce) by jejich užitím měl být sledován.

[33] Konečně v rozsudku ze dne 3. 12. 2015, čj. 10 Afs 168/2015-45, se soud zabýval ustanovením § 11 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích: *Včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek; toto zvýšení je příslušenstvím poplatku*. Rovněž v tomto případě zákon nestanoví ani žádná kritéria pro uplatnění správní úvahy, ani žádné nezbytné zákonné předpoklady, jejichž splnění teprve posune správní orgán do oblasti užití správní úvahy. Podle soudu to není na závadu, a už vůbec to neznamená, že by chybějící kritéria předem vylučovala jakoukoli správní úvahu. Pokud však zákon nestanoví žádná kritéria pro sankční zvýšení poplatku, musí správce poplatku o to důkladněji posuzovat všechny podstatné skutkové okolnosti a o to pečlivěji popsat v odůvodnění všechny úvahy, které ho vedly ke zvýšení poplatku.

[34] Z tohoto přehledu je tak zřejmé, že rozhodnutí ve věci 5 As 74/2010, z nějž vycházely správní orgány i městský soud v projednávané věci, je ojedinělým vybočením z jinak ustálené judikatury NSS k otázce užití správního uvážení.

[35] Podobně nahlíží na otázku správního uvážení i Ústavní soud. Například v nálezu ve věci Pl. ÚS 27/97 ze dne 26. 5. 1998 vyslovil, že výluka rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu je v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod *právě proto*, že při rozhodování o vyhoštění podle § 16 odst. 1 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky, předpokládá zákon užití správního uvážení, a soud musí mít možnost přezkoumat, jak bylo toto správní uvážení užito. Vykládané ustanovení znělo: *Cizinec, který neoprávněně vstoupí nebo neoprávněně pobývá na území České republiky, může být vyhoštěn*. Zákon zde tedy nestanovil žádná kritéria, která mají být při rozhodování o vyhoštění zvažována.

[36] V nálezu ve věci Pl. ÚS 21/16 ze dne 27. 6. 2017 Ústavní soud uvedl, že § 24 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (*Provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objížďka.*), umožňuje správnímu orgánu užít správní uvážení při rozhodování o tom, zda k uzavírce přistoupí, či nikoli, a v jakém rozsahu. Ze samotné možnosti užít správní uvážení „*ovšem ještě neplyne, že by snad správní orgán mohl postupovat libovolně. Správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a k libovůli orgánů, které ve správním řízení rozhodují. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či základními zásadami, jimiž je rozhodování správních orgánů ovládáno*". Tyto meze a tyto zásady se tedy podle Ústavního soudu uplatňují bez ohledu na to, že zákon výslovně nepojmenovává kritéria pro užití správního uvážení.

pokračování

[37] I toto doplnění z dílny Ústavního soudu svědčí o tom, že judikatura hledí na otázku, zda je možnost užít správní uvážení podmíněna výčtem zákonných kritérií, dlouhodobě jednotně. Ojedinělý rozsudek NSS ve věci 5 As 74/2010, který veškerou tuto judikaturu z doby před rokem 2011 pominul (ač její závěry jsou opakovaně přebírány až do současnosti) a na nějž nenavázala žádná další rozhodnutí (kromě právě přezkoumávaného rozsudku městského soudu a ještě jednoho rozsudku jiného krajského soudu, proti němuž nebyla podána kasační stížnost), proto nemůže být důvodem, pro který by bylo třeba předložit věc rozšířenému senátu.

[38] NSS tedy shrnuje: 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 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...), a míru naplnění těchto kritérií měl popsat ve svém rozhodnutí. Neučinil-li tak, nemůže jeho rozhodnutí obstát, protože soud nemůže přezkoumat jeho volné správní uvážení. Z téhož důvodu nemůže obstát ani rozsudek městského soudu, který se ztotožnil se závěrem, že žádné správní uvážení tu není a správní orgán musí rozhodnout o zadržení řidičského průkazu vždy, když je tu důvodné podezření z řízení pod vlivem alkoholu.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] NSS tedy shledal, že rozsudek městského soudu trpí nesprávným posouzením právní otázky a musí být z tohoto důvodu zrušen. Protože stejná vada tíží i rozhodnutí žalovaného, zrušil NSS i toto rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) za přiměřeného použití § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž se žalovaný bude řídit výše vysloveným právním názorem. O tom, že řidičský průkaz má být zadržen, bude moci rozhodnout jen tehdy, jestliže vysvětlí, jaká kritéria při svém rozhodování použil a jak je v konkrétní věci zhodnotil.

[40] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před soudem prvního stupně. O nákladech řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.

[41] Stěžovatel uhradil soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a za podání kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč. V řízení před městským soudem a před NSS byl stěžovatel zastoupen advokátem. V řízení před městským soudem advokát pouze převzal právní zastoupení, ale žádný další úkon právní služby ve věci neučinil. V řízení před NSS pak sepsal kasační stížnost, a celkem tedy učinil dva úkony právní služby [§ 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Odměna za jeden úkon právní

služby činí podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu částku 3 100 Kč, k níž je podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu třeba přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů. Výše odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů tedy činí 6 800 Kč. Advokát je plátcem DPH, proto se tato částka zvyšuje o 21% DPH (1 428 Kč) na 8 228 Kč.

[42] Celková náhrada nákladů řízení pro stěžovatele tedy představuje částku (8 000 + 8 228 =) 16 228 Kč, kterou je žalovaný povinen stěžovateli zaplatit k rukám jeho zástupce v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 18. dubna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu