



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupený Mgr. Tomášem Maxou, advokátem se sídlem Petráská 1136/12, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2016, č. j. 107301/2016/KUSK-DOP/HRO, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2018, č. j. 45 A 126/2016 – 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl dne 17. 6. 2016 v obci Všenory zastaven hlídkou policie a jako řidič se podrobil orientačnímu testu, který ukázal pozitivní výsledek na přítomnost amfetaminu. Výzvě policisty, aby podstoupil lékařské vyšetření ke zjištění ovlivnění návykovou látkou, odmítl vyhovět. Policista na místě zadržel jeho řidičský průkaz a vydal mu o tom potvrzení.

[2] Dne 4. 7. 2016 vydal Městský úřad Černošice (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutí č. j. MUCE 46123/2016 SO (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) o zadržení řidičského průkazu, neboť žalobce odmítl lékařské vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn jinou návykovou látkou [§ 118a odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o silničním provozu“)].

[3] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Následně Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) zamítl v záhlaví označeným rozsudkem i jeho žalobu.

II. Rozsudek krajského soudu

[4] Krajský soud vysvětlil rozdíl mezi faktickým úkonem policisty (zadržením řidičského průkazu), o jehož provedení se řidiči vydá potvrzení, jež není správním rozhodnutím, ale osvědčením, a správním řízením o zadržení řidičského průkazu završeným rozhodnutím obecního úřadu s rozšířenou působností, jež je nyní předmětem soudního přezkumu. Konstatoval, že žalobce nezpochybnil, že se přes výzvu lékařskému vyšetření odmítl podrobit. V oznámení o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu bylo toto skutkové zjištění uvedeno, stejně jako v rozhodnutí. V oznámení přestupku ze dne 17. 6. 2016 podepsaném žalobcem bylo kromě odmítnutí lékařského vyšetření uvedeno i pozitivní orientační zjištění přítomnosti amfetaminu v těle žalobce. Správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud vydaly napadené rozhodnutí na základě podkladů, s nimiž byl žalobce seznámen, prokazují-li, že došlo k naplnění alespoň jednoho ze zákonem stanovených důvodů pro rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu. Pochybení policisty při vyplnění potvrzení (zde neuvedení jednoho ze dvou zjištěných skutků) nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu. Krajský soud tedy nepřisvědčil žalobní argumentaci, že obecní úřad s rozšířenou působností nemůže rozhodnout o zadržení řidičského průkazu z jiného důvodu, než který uvedl policista do potvrzení o zadržení řidičského průkazu.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda může správní orgán rozhodnout o zadržení řidičského průkazu i z jiného důvodu, než který je uveden v potvrzení o zadržení, a rozsudek považuje za nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

[6] Podle stěžovatele je účelem správního řízení o zadržení řidičského průkazu přezkoumání zákonnosti postupu policisty při jeho zadržení, neboť proti tomuto faktickému úkonu se nelze bránit. Vazba mezi skutkem, pro který byl řidičský průkaz zadržen, a skutkem, pro který se vede přestupkové řízení, plyne ze zákona o pozemních komunikacích. Skutek musí být jednoznačně určen již při zadržení řidičského průkazu policistou, neboť tímto okamžikem začíná běžet doba, která se započítává do následně ukládané sankce zákazu činnosti. Potvrzení o zadržení včetně jeho důvodu řidič stvrzuje svým podpisem, kterým prokazuje, že byl seznámen s tím, co bude předmětem následného řízení o zadržení řidičského průkazu. Správní orgán pak nesmí překročit takto vymezený předmět řízení, takže může rozhodnout pouze o tom, zda byl naplněn důvod pro zadržení řidičského průkazu uvedený v příslušném potvrzení, či nikoliv. Tento svůj názor opřel o odbornou literaturu.

[7] Stěžovatel namítá, že v jeho případě správní orgány překročily předmět řízení, neboť rozhodly o zadržení řidičského průkazu z důvodu, pro který mu průkaz nebyl zadržen (byť vyplýval z jiných dokumentů). Krajský soud podle stěžovatele posouvá podstatu správního řízení o zadržení řidičského průkazu, když namísto kontrolní funkce (přezkum zákonnosti postupu policistů) dovozuje oprávnění správního orgánu vyhledávat možné důvody, pro které policisté zadrželi řidičský průkaz, a povahu potvrzení bagatelizuje.

[8] Stěžovatel brojí také proti závěru krajského soudu, že „*v průběhu správního řízení může dojít ke změně právní kvalifikace důvodu pro zadržení řidičského průkazu za podmínky, že bude zachována totožnost skutku, která měla zadržení řidičského průkazu způsobit*“. Připomíná, že už v žalobě tvrdil, že řízení pod vlivem návykové látky a odmítnutí vyšetření jsou skutky dva, a soudní judikatura mu dává zapravdu. V citovaném vyjádření krajského soudu a v tom, že soud v odůvodnění rozsudku

pokračování

odkaz stěžovatele na judikaturu k této otázce pominul, spatřuje vadu způsobující jeho nepřezkoumatelnost.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu, považuje žalobní odkazy stěžovatele na judikaturu o totožnosti skutku za liché pro jejich nepřiléhavost a poukazuje na oznámení o zadržení řidičského průkazu, které obsahuje jak oba důvody, tak popis skutků jim odpovídající. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[10] Žalovaný dále požaduje náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti i za řízení před krajským soudem „jako paušální náhradu za písemné úkony vyvolané jednáním stěžovatele po skončení správního řízení“ s odůvodněním, že soudní přezkum není pokračováním správního řízení a žalovaný měl ve věci plný úspěch. Nepřiznání náhrady nákladů řízení, ač na ně má správní orgán zákonný nárok, dle žalovaného porušuje ústavní principy rovnosti účastníků soudního řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Z pohledu kasační argumentace podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zpochybňující posouzení právní otázky, zda může správní orgán rozhodnout o zadržení řidičského průkazu i z jiného důvodu, než který je uveden v potvrzení o zadržení, je třeba nejprve poukázat na rozhodná skutková zjištění a následně vyložit příslušnou právní úpravu.

[15] Ohledně skutkového děje není sporné (stěžovatel to nikdy nepopřel), že v době, kdy ho zastavila policejní hlídka, ukázal orientační test provedený pomocí přístroje DrugWipe, že existuje podezření, že řídil motorové vozidlo bezprostředně po užití návykové látky amfetamin nebo v takové době po jejím užití, kdy ještě byl pod jejím vlivem (důvod 1), a také že se přes náležitou výzvu policisty odmítl podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, zda při řízení není touto návykovou látkou ovlivněn (důvod 2). Oba důvody s odpovídajícím popisem stěžovatelových jednání jsou uvedeny jak v oznámení přestupku z téhož dne podepsaném stěžovatelem, tak i v následném oznámení o zadržení řidičského průkazu, které bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno Policií České republiky společně se zadrženým řidičským průkazem stěžovatele. Z těchto nesporných skutkových zjištění vyšel i krajský soud při posouzení právní otázky, jež je předmětem kasační stížnosti.

[16] Mezi účastníky není sporné ani to, že v potvrzení o zadržení řidičského průkazu byl policistou uveden jen důvod 1, zatímco v následném oznámení o zahájení správního řízení o zadržení řidičského průkazu správní orgán I. stupně uvedl jen důvod 2, na základě kterého také rozhodl o zadržení řidičského průkazu napadeným rozhodnutím.

[17] Podle § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu v rozhodném znění je policista oprávněn z důvodů uvedených v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zadržet řidičský průkaz.

[18] Podle § 118b odst. 3 zákona o silničním provozu poučí policista, který zadržel řidičský průkaz, držitele řidičského průkazu o důsledku zadržení řidičského průkazu a vydá držiteli řidičského průkazu písemné potvrzení o zadržení řidičského průkazu.

[19] Podle § 118a odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu je důvodem pro zadržení řidičského průkazu to, že je řidič 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 ještě byl pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky.

[20] Podle § 118a odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu je důvodem pro zadržení řidičského průkazu to, že se řidič přes výzvu podle § 5 odst. 1 písm. g) odmítl podrobit vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn jinou návykovou látkou.

[21] Podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu zahájí obecní úřad obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu podle § 118b řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu.

[22] Podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že se v provozu na pozemních komunikacích v rozporu s § 5 odst. 1 písm. f) a g) odmítne podrobit vyšetření, zda při řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti nebyla ovlivněna alkoholem nebo jinou návykovou látkou.

[23] Jádrem stěžovatelovy argumentace je výhradně otázka vázanosti správního orgánu I. stupně důvodem zadržení řidičského průkazu uvedeným v potvrzení o zadržení. Stěžovatel argumentuje tím, že pokud by tomu tak nebylo, policisté by nejprve mohli zadržet řidičský průkaz a správní orgán teprve následně vymýšlet, z jakého důvodu ho zadrží. Přitom však zcela odhlíží od faktu, že v projednávaném případě svým jednáním naplnil jak důvod 1, tak důvod 2 [který odpovídá skutkové podstatě přestupku uvedené v § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu].

[24] Pokud správní orgán I. stupně zahájil správní řízení o zadržení řidičského průkazu stěžovatele jen na základě důvodu 2, nelze to vnímat jako „vymyšlení důvodu“, pro který správní řízení zahájil, jak to prezentuje stěžovatel, neboť ten odpovídá skutkovému ději, jež nikdo nezpochybňuje, a odpovídá i podezření ze spáchání přestupku, o němž teprve následně mělo být vedeno vlastní přestupkové správní řízení.

[25] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že potvrzení je pouhým osvědčením o provedeném faktickém úkonu a není něčím, co by formálně limitovalo či určovalo předmět budoucího řízení o zadržení řidičského průkazu. U zadržení průkazu na místě se jedná o jakési předstížené, akutní opatření mající za cíl okamžitě znemožnit osobě čelící vážnému podezření z porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích (specifikovaných v zákoně) využívat řidičského oprávnění, aniž by je však pozbyla. Toto opatření je časově omezené, zákon předpokládá odeslání oznámení spolu se zadrženým průkazem příslušnému správnímu orgánu bez zbytečného odkladu, nejpozději následující pracovní den po dni jeho zadržení (§ 118b odst. 4 zákona o silničním provozu). Předběžné povaze opatření a typové závažnosti jednání, jež má eliminovat, odpovídá také to, že pro jeho užití stačí podezření, což je zřetelně nižší důkazní standard, než jaký je potřeba pro rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu. Mezi oběma instituty není vztah procesní vázanosti, proto řízení o zadržení řidičského průkazu není

pokračování

pokračováním opatření učiněného policisty při kontrole, ale předpokládá se určitá souvislost ve skutkové rovině, která zde nepochybně byla naplněna. Stěžovatel se v době kontroly nepochybně dopustil skutku odmítnutí vyšetření, který ve smyslu § 118c odst. 1 *in fine* zákona o silničním provozu opodstatňoval předpoklad pravomocného rozhodnutí o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, což samo o sobě postačovalo k rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu prvostupňovým rozhodnutím.

[26] Ačkoli pro zadržení řidičského průkazu policistou obecně postačí (hodnověrné) naplnění jediného důvodu uvedeného v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zákona o silničním provozu, není vyloučeno, že se řidič vedle důvodu vedoucího k úkonu policisty (v podobě zadržení řidičského průkazu) dopustí *rovněž* takového jednání, které bude zakládat podezření na spáchání více přestupků či trestných činů. Vázanost správního orgánu výhradně důvodem vedoucím k zadržení řidičského průkazu policistou by pak postrádala jakéhokoli smyslu, jelikož povinnost správního orgánu zahájit správní řízení o zadržení řidičského průkazu není normativním textem § 118c odst. 1 věty první před středníkem zákona o silničním provozu vázána výhradně k tomuto „uplatněnému“ důvodu, nýbrž k tomu důvodu, který odpovídá předpokladu vedení řízení a rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu.

[27] K tomu je dlužno podotknout, že proti eventuálnímu nezákonnému zásahu policisty přísluší jiná procesní ochrana, než je následné správní řízení o zadržení řidičského průkazu, které vedl správní orgán I. stupně. Stěžovatelem zdůrazňované uvedení konkrétního důvodu zadržení řidičského průkazu do potvrzení o zadržení by mohlo být posuzováno při přezkumu zákonnosti zásahu policisty v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 As 6/2014 – 27), kde by potvrzení bylo jedním z podkladů. Tímto způsobem je tedy třeba interpretovat i zmínku krajského soudu o nemožnosti podat proti potvrzení opravný prostředek (bod 25 odůvodnění napadeného rozsudku).

[28] Podobně je třeba odmítnout stěžovatelovu argumentaci směřující vůči dílčím úvahám krajského soudu v úvodu bodu 29 odůvodnění napadeného rozsudku, jelikož v jeho závěru krajský soud dospěl ke zhodnocení, že „[V] *uvedeném případě je však bezpředmětné řešit otázku totožnosti skutku, neboť správní řízení o zadržení řidičského průkazu bylo zahájeno a i dokončeno z důvodu podle ustanovení § 118a odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu.*“ S tím se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. V posuzovaném případě nešlo ani o změnu právní kvalifikace, ani o totožnost skutku. Nejvyšší správní soud proto neshledal kasační argumentaci o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. důvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud shledal všechny námitky uplatněné stěžovatelem nedůvodnými; jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

[31] Pokud jde o požadavek žalovaného na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti i za řízení před krajským soudem „jako paušální náhradu za písemné úkony vyvolané jednáním

stěžovatele po skončení správního řízení“, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu vycházející z usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 49, podle něhož „*Jak bylo opakovaně konstatováno ve shora citované ustálené judikatuře, s výkonem působnosti jednotlivých správních orgánů je nerozlučně spojena též povinnost tuto činnost obhájit u nezávislého soudu, povolaného na základě příkazu ústavadárce k ochraně práv jednotlivců (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Náklady takto vzniklé při této standardní činnosti správních orgánů jsou stejně jako veškeré náklady na fungování veřejné správy hrazeny z veřejných rozpočtů, tj. z výměřku daní a poplatků hrazených všemi občany na základě zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Povinnost občanů přispívat nad rámec běžné daňové povinnosti k úhradě nákladů orgánů veřejné moci v souvislosti určitými úkony se v zásadě omezuje na správní a soudní poplatky vymezené příslušnými předpisy. (...) Ad absurdum by žalované správní orgány v případě úspěchu v soudním řízení mohly obdobně nárokovat i další náklady své běžné úřední činnosti, např. mzdové náklady vynaložené na práci příslušných úředníků v souvislosti se soudním řízením na základě hodinové sazby, hotové výdaje na základě paušální náhrady (jak ostatně správní orgány činí, srov. k tomu judikaturu Nejvyššího správního soudu citovanou shora), přičemž by mohly odkazovat na otevřený výčet nákladů řízení uvedený v § 57 odst. 1 s. ř. s. Argumentem pro přiznání nákladů řízení spočívajících v cestovním správnímu orgánu nemůže být ani potřeba „potrestání“ žalobce, který zbytečně zatěžuje správní orgány nedůvodnou žalobou. Takovýto účel náklady řízení plnit nemohou. Regulativní funkci v této souvislosti mají soudní poplatky, které vedle své fiskální funkce mají i zamezit nadbytečnému podávání nedůvodných žalob prostřednictvím jejich zpoplatnění (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 1 As 23/2009 - 95, č. 2163/2011 Sb. NSS). Naopak přenášení nákladů běžné úřední činnosti na neúspěšné žalobce by mohlo odradit některé nemajetné jednotlivce od obrany jejich práv před správními soudy, neboť by se obávali, že v případě neúspěchu jim budou uloženy k náhradě náklady řízení ve značné výši.“*

[32] K argumentaci procesně úspěšného žalovaného, že nepřiznání náhrady nákladů řízení vytváří nerovnost v soudním řízení, se již Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně vyjadřoval. Kupříkladu ve svém rozsudku ze dne 7. 1. 2015, č. j. 1 Afs 225/2014 - 31, k této argumentaci dovodil následující: „*Žalovaný dovodil, že má nárok na paušální náhradu nákladů na základě § 36 odst. 1 s. ř. s. a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13. K návrhu žalovaného Nejvyšší správní soud konstatuje, že rovnost účastníků řízení podle § 36 odst. 1 s. ř. s. není nikterak narušena, pokud žalovanému správnímu orgánu není v soudním řízení správním, ve kterém měl plný úspěch, přiznána paušální náhrada nákladů řízení. (...) A contrario z citovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že paušální náhradu nákladů nelze přiznat účastníku řízení, pokud by mu paušální náhrada nákladů nepřisloužela ani při zastoupení advokátem (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014 - 20).“*

[33] Vzhledem k ustálené judikatuře v otázce přiznávání náhrady nákladů řízení procesně úspěšným správním orgánům Nejvyšší správní soud konstatuje, že projednávaná věc nijak nepřesahuje běžnou úřední činnost žalovaného. Pokud jde o jeho požadavek na náhradu nákladů řízení před krajským soudem, o tom Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť o něm již rozhodl krajský soud výrokem závislým na výroku o zamítnutí žaloby. Jelikož proti těmto výrokům z povahy věci žalovaný brojit kasační stížností nemohl (meritorní výrok vyznívá ve prospěch žalovaného), není možné v tomto řízení ani posoudit, zda o otázce nákladů řízení o žalobě krajský soud uvažil správně.

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

V Brně dne 30. ledna 2020

:

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu