



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **V. Z.**, práv. zast. JUDr. Tomášem Máchou, advokátem se sídlem v Praze 6 – Dejvicích, Evropská 2589/33b, proti žalovanému: **Policie České republiky - Krajské ředitelství policie Zlínského kraje, územní odbor Uherské Hradiště, dopravní inspektorát**, se sídlem v Uherském Hradišti, Velehradská třída 1217, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 1. 2014, č. j. 31 A 36/2013 – 57,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 1. 2014, č. j. 31 A 36/2013 – 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) se včasnou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle ustanovení § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, a věc byla postoupena Ministerstvu vnitra České republiky. Za nezákonný zásah žalobce považoval výběr kauce ve výši 10 000 Kč, kterou musel složit dne 22. 5. 2013 poté, co byl jako řidič motorového vozidla po naměření rychlosti 157 km/h zastaven policisty Policie ČR na úseku silnice I/50 v katastru obce Uherský Brod s tím, že mu bylo sděleno podezření ze spáchání přestupku překročení maximální povolené rychlosti 90km/h mimo obec. Hlídkující policisté kauci vybrali s odkazem na § 125a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).

Před věcným posouzením namítané nezákonnosti výběru kauce se krajský soud zaměřil na povahu institutu kauce podle zákona o silničním provozu, přičemž odkázal na rozhodnutí

Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2010, č. j. 29 A 50/2013 – 51, a závěry v něm obsažené převzal i v napadeném usnesení. Z následujících důvodů poté došel k závěru, že uložení kauce je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto není možné se domáhat ochrany proti jejímu uložení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

Krajský soud dovodil, že z ustanovení zákona o silničním provozu, stejně jako z důvodové zprávy k novele, kterou byl institut kauce do zákona o silničním provozu zaveden, plyne, že kauce slouží jako záruka, že se osoba podezřelá ze spáchání přestupku dostaví ke správnímu řízení o tomto přestupku. Jedná se tedy o instrument zajišťující hladký průběh správního řízení. S přihlédnutím k povaze věci, ale zejména vzhledem k absenci vylučujících ustanovení v zákoně o silničním provozu, je dle krajského soudu nepochybné, že na věc se vztahují i příslušná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní řád jako jeden z tzv. zajišťovacích prostředků vymezuje v § 147 institut záruky za splnění povinnosti. Oprávněné úřední osoby přitom mohou o uložení povinnosti složit záruku za splnění povinnosti rozhodnout „na místě“. Typem peněžité záruky za splnění povinnosti je i kauce vybíraná dle § 125a zákona o silničním provozu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že kauce je vybírána ještě před samotným zahájením přestupkového řízení. Podstatné je, že je tento instrument v úzkém vztahu ke konkrétnímu správnímu řízení, k zajištění jehož účelu a průběhu má přispět.

Pokud jde o formální stránku, dle krajského soudu, zákon vyžaduje, aby povinnost složit kauci byla ukládána rozhodnutím (§ 147 odst. 3, § 143 odst. 1 písm. c), § 143 odst. 2 správního řádu). Vedle toho má však krajský soud za to, že uložení kauce je rozhodnutím i po stránce materiální, tedy že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové rozhodnutí znamená podstatný zásah do právní sféry dotčeného jednotlivce. Jmenovitě je dotčeno jeho právo na ochranu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Vlastníkovi je uložena povinnost vzdát se přinejmenším dočasně části svého majetku – peněžní hotovosti. Rovněž účinky nezaplacení kauce spočívající v možném zabránění v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla nebo odtazením vozidla, a to na dobu, dokud nepominou důvody pro zabránění v jízdě, je nutno považovat za zásah do právní sféry jednotlivce.

Krajský soud se dále zabýval tím, zda na posuzované rozhodnutí nedopadá kompetenční vyluka dle § 70 písm. b) s. ř. s., tedy zda uložení kauce není rozhodnutím předběžné povahy. Po zevrubném podrobení rozhodnutí o uložení kauce tzv. testu rozhodnutí předběžné povahy vycházejícímu z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54), krajský soud shledal, že uložení kauce dle § 125a zákona o silničním provozu nemá předběžnou povahu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a jako takové podléhá samostatnému soudnímu přezkumu.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel proti žalobou napadenému rozhodnutí nepodal odvolání a nebyly tak vyčerpány přípustné řádné opravné prostředky. V dané věci krajský soud rovněž zjistil, že o možnosti podání odvolání proti rozhodnutí o uložení kauce nebyl žalobce správním orgánem vůbec poučen, krajský soud proto dále postupoval podle ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s., žalobu odmítl a věc postoupil Ministerstvu vnitra, jež považoval dle § 1 zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 274/2008 Sb., za správní orgán k tomu příslušný.

pokračování

I. Obsah kasační stížnosti

Proti usnesení krajského soudu podal stěžovatel dne 18.2.2014 kasační stížnost, a to z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení věci krajským soudem.

V první řadě stěžovatel poukazuje na dosavadní judikaturu správního soudnictví, která neměla pochyb o tom, že u výzvy ke složení kauce i příkazu k odtahu vozidla z důvodu jejího nesložení jde o zásah výkonné státní moci ve formě faktického úkonu. I když uložením kauce správní orgán na základě výslovného zákonného oprávnění závazně zasahuje do právní sféry určité osoby, nemusí být předmětný úkon rozhodnutím. Do práv jednotlivce může zasáhnout jak rozhodnutí správního orgánu, tak i faktický úkon či akt donucení (zde policisty), dotčení práv proto nemůže být kritériem, které by odlišovalo rozhodnutí od zásahu orgánu veřejné moci. Naopak, pokud by měl být úkon policisty rozhodnutím, musel by takovýto akt splňovat i jeho pojmové znaky, k nimž patří mimo jiné právní moc a vykonatelnost. Sama výzva k uhrazení kauce vykonatelná není a výzva nikoho k ničemu nezavazuje; bezpředmětný je i přezkum odvolání vůči takové výzvě, kdy pouze může být potvrzena či vyvrácena existence zákonných podmínek pro výzvu k uhrazení kauce, nemůže však být definitivně potvrzen vynutitelný zásah do právní sféry jednotlivce, pokud závazně žádná povinnost uložena nebyla. Závěr krajského soudu o nezbytnosti aplikace ustanovení § 143 správního řádu není opodstatněný. Za předpokladu, že státní orgán může při výkonu veřejné moci zasáhnout do práva jednotlivce i jinak než rozhodnutím vydaným podle správního řádu (např. zásahem), je v případech absence výslovné právní úpravy povahy úkonu, jakož i ustanovení o výluce v použití správního řádu, nezbytné posoudit, zda zákonodárce předpokládal vydání správního rozhodnutí, anebo právě např. faktické využití oprávnění úřední osoby zakotvené v obecně závazném právním předpise.

Stěžovatel rovněž v uvedených souvislostech odkazuje na ustanovení § 2 zákona č. 273/2008 Sb. vymezujícího působnost a úkoly Policie ČR, které jsou pro oblast dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích rozvedeny zákonem o silničním provozu. Hovoří-li tento zákon o oprávnění příslušníků Policie ČR („policista/příslušník je oprávněn...“), jde o možnost (s ohledem na princip oficiality zpravidla také povinnost) jednotlivce zařazeného v bezpečnostním sboru neformálním způsobem mocensky zasáhnout do práv jednotlivce. Vydávání správního rozhodnutí (respektive vedení správního řízení) je naopak spojeno s útvarem policie jakožto správním orgánem a uvozeno pojmem „projednává“. Policie ČR tedy zásadně nevede správní řízení, přičemž pokud ustanovení § 124 odst. 10 zákona o silničním provozu demonstrativně vyjmenovává jednotlivá oprávnění, nemůže být pochyb o tom, že i oprávnění k vybírání kaucí musí mít z hlediska systematického, logického a teleologického takovou povahu. Tomu rovněž nasvědčuje znění ustanovení § 125a téhož zákona.

Na nesprávnost právního posouzení věci krajským soudem stěžovatel usuzuje i z případných dopadů na praxi vybírání kaucí a vůbec dohledu nad bezpečností silničního provozu. Doposud policista postupoval podle zákona o silničním provozu tak, že v případě podezření na vyhýbání se přestupkovému řízení využil svého oprávnění a vyzval přestupce ke složení kauce s poučením, že pokud tak neučiní, může mu být zabráněno v jízdě přiložením technického prostředku nebo odtahem vozidla. Pokud přestupce kauci nesložil, policista využil dalšího svého oprávnění a faktickým úkonem (*ve vztahu k prvotnímu faktickému úkonu výzvy ke složení kauce náhradním způsobem*) zasáhl do práva přestupce tak, že přikázal vozidlo odtáhnout. Pouze v případě, že kauce byla složena, vydal policista přestupci písemné potvrzení o převzetí kauce. Postup, který předpokládá krajský soud, by znamenal, že policista, vystupující za správní orgán ve správním řízení jako úřední osoba k tomu oprávněná, by na takovém místě vydal

(ústně vyhlásil s dodatečným doručením písemného vyhotovení) rozhodnutí, jehož výrok by přestupci ukládal povinnost zaplatit kauci (tj. peněžité plnění) včetně stanovení lhůty a způsobu jejího složení. Při výběru kauce (výkonu rozhodnutí) by pak policie musela postupovat podle zákona o správě daní a poplatků. Takový postup je však v policejní praxi nemyslitelný.

Stěžovatel rovněž namítá další důvody nepřítomnosti aplikace institutu záruky za splnění povinnosti podle § 147 správního řádu. Ten totiž skutečně podmiňuje uplatnění tohoto institutu existencí správního řízení a jeho účastníka. Policie ČR však žádné správní řízení s řidičem nevede, toliko správnímu orgánu oznamuje podezření na spáchání přestupků, které odhalila. Záruka podle správního řádu se navíc vztahuje k povinnosti, která má dotčenému vzniknout z předpokládaného budoucího správního rozhodnutí ve věci samé. Je to tedy záruka za splnění povinnosti, která bude předmětem výroku meritorního. Smysl kauce podle zákona o silničním provozu však není zajistit zaplacení sankce pokuty, ale omezit snahu přestupce o zmaření řádného projednání věci. K tomu, že nelze subsidiárně aplikovat § 147 s. ř., se přitom kloní i odborná literatura (Vedral, J. Správní řád: komentář 2. vydání. Praha: Bova Polygon. 2012. str. 1129).

Nesprávný je dle stěžovatele i závěr soudu o určení orgánu příslušného k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o uložení kauce. Soud odkazuje na § 124 odst. 1, 8, 9, 10 zákona o silničním provozu a na § 1 zákona č. 12/1997 Sb., ze kterých však příslušnost Ministerstva vnitra neplyne, neboť obecné stanovení působnosti na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu (zejména ve smyslu metodickém či organizačním) ještě nic nevypovídá o instanční nadřízenosti, resp. nadřízenosti v procesním smyslu. Z § 178 odst. 1 správního řádu a z § 6 odst. 1, odst. 3 zákona o Policii ČR je naopak zřejmé, že instančně nadřízeným orgánem při vedení správního řízení je ve vztahu ke krajským ředitelstvím policie Policejní prezidium.

Z uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadené usnesení krajského soudu zrušil a řízení zastavil, eventuálně aby rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti předně namítl, že mu není známa skutečnost, o níž se v kasační stížnosti opírá stěžovatel, a to, že rozhodnutím ze dne 7. 9. 2013, č. j. OSD - 2221/2013, byl žalobce uznán vinným a byla mu uložena sankce pokuty ve výši 7000 Kč, sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců, a dále určena povinnost k úhradě nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč. Rovněž nepřisvědčil stěžovateli, že složená kauce byla správním orgánem ve zbytku vrácena.

Žalobce má za to, že mu rozhodnutí příslušného správního orgánu nebylo ve smyslu § 72 odst. 1 správního řádu oznámeno, a nemohlo tak nabýt právní moci ve smyslu ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu. Žalobce je tak přesvědčen, že nezákonný zásah stěžovatele do dne podání kasační stížnosti fakticky trvá.

Podle žalobce nelze oprávnění vybrat kauci opírat o skutečnost, že se jedná o osobu podezřelou z naplnění té či oné skutkové podstaty přestupkového jednání, ale pouze o doktrinální výklad zákona o silničním provozu, tedy o skutečnost, že je dáno důvodné podezření, že se osoba podezřelá ze spáchání přestupku bude vyhýbat přestupkovému řízení.

pokračování

Žalobce je toho názoru, že jako každý znak skutkové podstaty přestupku jsou i znaky subjektivní stránky předmětem dokazování. Závěr o tom, zda skutek je zaviněný či nikoliv, a pokud je zaviněný, o jakou formu zavinění se jedná, musí být podložen skutkovými zjištěními na základě dokazování, právě tak jako závěr o objektivních znacích přestupku. Nelze tak přisvědčit stěžovateli, že příslušník Policie ČR tím, že naměřil žalobci vyšší než přípustnou rychlost v daném úseku, současně stanovil, že se jedná o flagrantní úmyslné jednání.

Žalobce se domnívá, že pokud by bylo možno připustit oprávnění příslušníků Policie ČR k rozhodnutí o vybrání kauce či o zajištění dopravního prostředku na základě pouhého podezření z naplnění té či oné skutkové podstaty přestupkového jednání, které si sami na místě vyhodnotí jako úmyslné zaviněné jednání, jednalo by se o nepřipustný extenzivní výklad ustanovení § 125a zákona o silničním provozu. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce umožnit vybírat u osob podezřelých z přestupkového jednání proti bezpečnosti a plynulosti provozu kauce, nepochybně by taxativně vymezil okruh jednání, kdy lze kauci vybírat tak, jako je tomu např. v případě zadržení řidičského průkazu dle § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu.

Závěrem žalobce podotýká, že vybírání kaucí se v některých případech stává nástrojem nátlaku, kdy příslušníci Policie ČR tento instrument využívají k tomu, aby řidiče nesouhlasící s řešením přestupku v blokovém řízení, přinutili k uhrazení uložené blokové pokuty.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ačkoli stěžovatel dovozuje naplnění stížnostního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., lze podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS) v případě usnesení o odmítnutí žaloby podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z toho důvodu, zda rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Nejvyšší správní soud se proto ve svém rozsudku může (a musí) zabývat toliko zákonností odmítnutí žaloby stěžovatele, a to v rozsahu jím vznesených stížnostních námitek, případně (s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s.) nad jejich rámcem z úřední povinnosti i důvody pro zmatečnost řízení před soudem, jež vyústilo v rozhodnutí o odmítnutí žaloby, dále vadami tohoto soudního řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud se proto nemůže v řízení o kasační stížnosti zabývat tím, zda vybrání kauce, resp. postup policisty byl či nebyl v souladu se zákonem

Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. je podpůrným prostředkem ochrany. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42 (publikovaný pod č. Sb. NSS 720/2005): „Z uvedené je patrné, že soudním řádem správním nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. ... Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“ Pokud by tedy výběr kauce, respektive jak uvádí krajský soud její uložení, byl rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., usnesení krajského soudu odmítající žalobu by bylo správné. Jak z názvu a obsahu žaloby, tak i z jejího petitu nepochybně vyplývalo, že žalobce se domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícího ve výběru kauce. Je tedy nezbytné se zabývat tím, zda výběr kauce je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

V první řadě je třeba poukázat na to, že na rozdíl od doby, kdy o věci rozhodoval krajský soud, se Nejvyšší správní soud k povaze kauce podle zákona o silničním provozu již opakovaně vyjádřil; např. v rozsudku ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 – 48, kde konstatoval: „Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výběr kauce podle § 125a zákona o silničním provozu nelze pojímat jako rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž proti uložení kauce zasahující policistou je třeba brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.“

Vyšel přitom z toho, že o výběru kauce není rozhodováno v konkrétním, právními předpisy vymezeném typu řízení a není o něm vydáváno formalizované rozhodnutí, nýbrž toliko písemné potvrzení podle § 125a odst. 3 zákona o silničním provozu (srov. kritéria pro rozlišení rozhodnutí a nezákonného zásahu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 6 As 34/2009 – 33, první odstavec zdola na č. l. 35). Potvrzení o převzetí kauce přitom nelze řadit mezi rozhodnutí o uložení záruky podle § 147 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Výběr kauce totiž podléhá zvláštní úpravě § 125a zákona o silničním provozu, přičemž úpravu § 147 správního řádu na něj nelze aplikovat již proto, že institut záruky je pojmově koncipován pro již zahájená (hlavní) řízení, kdy o uložení povinnosti složit záruku (popř. o přijetí záruky) rozhoduje správní orgán, před nímž toto řízení probíhá. V okamžiku výběru kauce podle § 125a zákona o silničním provozu naproti tomu žádné výchozí (přestupkové) řízení neprobíhá, neboť o zahájení takového řízení rozhoduje teprve následně správní orgán příslušný k jeho vedení, a to mj. na základě podkladů shromážděných zasahující policistou, resp. příslušným orgánem policie. K těmž závěrům dospívá i právní nauka (srov. VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1129).“; obdobně též např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 As 37/2014 – 43 (vše příst. na www.nssoud.cz). V uvedených případech stejně jako v nyní posuzované věci krajský soud své rozhodnutí založil právě na úvaze, že výběr kauce je realizován na základě rozhodnutí, a obsáhlá kasační stížnost je postavena na polemice s tímto závěrem.

Nejvyšší správní soud nevidí důvod se od závěrů, k nimž ve své judikatuře (viz výše) dospěl, ve věci nyní projednávané odchýlit.

Institut kauce je upraven v § 125a zákona o silničním provozu. Ten v odstavci 1 mimo jiné stanoví, že „[p]olicista je oprávněn vybrat od řidiče motorového vozidla podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, u kterého je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení, kauci od 5000 Kč do 50 000 Kč, nejvýše však do výše brozící peněžní sankce

pokračování

za spáchaný přestupek.“ K účelu složení kauce se vyjadřuje odstavec 2, který stanoví: „Složení kauce je zárukou, že se řidič uvedený v odstavci 1 dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.“ V odstavci 3 jsou upraveny povinnosti policisty při výběru kauce týkající se poučení řidiče a povinnosti vystavit písemné potvrzení o převzetí kauce, ve kterém musí být uveden důvod uložení kauce. Podmínky vrácení či propadnutí kauce jsou upraveny v odstavcích 5 a 6, které zní:

(5) Kauce se řidiči vrátí v plné výši, nebyl-li v řízení o přestupku sbledán vinným z jeho spáchaní. V opačném případě se kauce započte na zaplacení uložené pokuty. Toto započtení musí být uvedeno ve výroku rozhodnutí o uložení sankce za přestupek. Započtení kauce na zaplacení pokuty lze provést teprve po nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek. Je-li vybraná kauce vyšší než uložená pokuta, vrátí se řidiči část kauce zbývající po započtení kauce na zaplacení uložené pokuty.

(6) Kauce propadne, jestliže nelze

- a) řízení ukončit rozhodnutím ve věci přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích proto, že podezřelý z přestupku je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný,*
- b) rozhodnutí ve věci přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích doručit pachateli z důvodů uvedených v písmenu a).*

Pokud je u podezřelého ze spáchaní přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení a nesloží kauci jako záruku, že se dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku, je podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu policista oprávněn přikázat řidiči motorového vozidla jízdu na nejbližší, z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, vhodné místo k odstavení vozidla a zabránit mu v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla nebo odtažením vozidla. Podle § 118a odst. 6 pak policie zajistí uvolnění vozidla, jestliže pominuly důvody pro zabránění v jízdě vozidla.

Stěžejním důvodem, pro který krajský soud vyhodnotil výběr kauce, potažmo její uložení, jako rozhodnutí, byla úvaha, že na výběr kauce se vztahuje ustanovení § 147 správního řádu o záruce za splnění povinností a to s přihlédnutím k povaze věci a k absenci vylučujících ustanovení v § 129 zákona o silničním provozu. Vzhledem k tomu, že podle § 147 odst. 3 správního řádu je rozhodováno o přijetí nebo uložení záruky rozhodnutím, je zřejmé, že je naplněna formální stránka požadavku na to, aby uložení kauce mohlo být považováno za rozhodnutí.

Uvedený závěr krajského soudu je nicméně chybný. Předně nelze bez dalšího vycházet z § 129 zákona o silničním provozu, který upravuje vztah ke správnímu řádu uvedením odchylek pro řízení vedená na základě zákona o silničním provozu, tedy že pokud není pro výběr kauce uvedena výjimka, vztahuje se na něj správní řád. Nicméně znakem zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s. je právě to, že se žádné řízení nevede. Zákon o silničním provozu přitom obsahuje oprávnění k provádění mnoha úkonů, jejichž povahu zásahu nikdo nezpochybňuje. Jedná se například o vydávání pokynů k řízení provozu na pozemních komunikacích nebo o zastavování vozidla [§ 124 odst. 10 písm. a) a b)]. Ani tyto úkony nejsou nijak v § 129 zákona o silničním provozu zmíněny a přesto je zřejmé, že se na ně správní řád nevztahuje.

O podpůrném použití záruky za splnění povinností podle správního řádu by nicméně bylo možné v případě kauce podle zákona o silničním provozu uvažovat, pokud by bylo zřejmé,

že se jedná o obdobné instituty a zákon o silničním provozu by kauci neupravoval komplexně. Proto je třeba oba instituty navzájem porovnat.

Ustanovení § 147 správního řádu upravuje záruku za splnění povinnosti, a to jednak v řízeních o žádosti a dále v řízeních z moci úřední. S ohledem na to, že vybíraná kauce má přispět k zajištění přestupkového řízení, pokud bude zahájeno, je zřejmé, že lze uvažovat pouze o těch ustanoveních, která upravují záruku za splnění povinností v řízeních z moci úřední, a proto jsou dále rozebírána pouze tato ustanovení. V odstavci 1 je stanoveno, že správní orgán může uložit povinnost složit peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu může být v řízení uložena za podmínky, že to může přispět k zajištění účelu řízení a pokud je tak stanoveno v případech stanovených zvláštním zákonem. Zde se Nejvyšší správní soud odvolává na shora uvedený rozsudek č. j. 4 Aps 9/2013 – 48, kde došel k závěru, že institut záruky za splnění povinnosti je pojmově koncipován pro již zahájená (hlavní) řízení, kdy o uložení povinnosti složit záruku (popř. o přijetí záruky) rozhoduje správní orgán, před nímž toto řízení probíhá. Lze si představit, že by se záruka za splnění povinnosti upravená ve správním řádu mohla vztahovat i na záruky před zahájením řízení, nicméně v takovém případě by to musel zvláštní zákon výslovně stanovit a provázat svou úpravu s úpravou ve správním řádu. Kauce podle § 129 zákona o silničním provozu je vybírána ještě před zahájením řízení, když řízení ani nemusí být zahájeno, a vztah ke správnímu řádu nijak řešen není.

Ustanovení § 147 odst. 3 správního řádu mj. stanoví, že odvolání proti rozhodnutí o přijetí nebo uložení záruky nemá odkladný účinek, a to, že při výběru a vracení peněžitě záruky postupuje správní orgán, který záruku přijal nebo uložil, podle zvláštního zákona, tedy podle daňového řádu. Z uvedeného je tedy zřejmé, že rozhodnutí o uložení záruky je předběžně vykonatelné a je tudíž exekučním titulem, který bude vymáhán postupem podle daňového řádu. Z toho je také třeba dovodit, že takové rozhodnutí musí obsahovat též lhůtu a způsob složení záruky, aby bylo zřejmé, kdy má být taková povinnost splněna (viz shodně Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 608). Kauce podle zákona o silničním provozu však zjevně slouží k okamžitému zajištění průběhu případného budoucího přestupkového řízení dříve, než řidič podezřelý ze spáchání přestupku opustí místo, kde dochází k silniční kontrole. K zajištění při silniční kontrole má dojít výběrem kauce nebo zablokováním či odtažením vozidla (viz též dále). Zákon o silničním provozu tedy zjevně vůbec nepočítá s tím, že by se kauce vymáhala postupem podle daňového řádu.

Nelze ani přehlédnout, že zákon o silničním provozu počítá také s jiným způsobem naložení s kaucí, než jak vyplývá z § 147 odst. 5 správního řádu. Podle něj se záruka vrací, byla-li uložena povinnost splněna, jakož i v případě, že v řízení povinnost uložena nebyla, a teprve pokud není povinnost zajištěná zárukou splněna ve lhůtě, peněžitá záruka propadne ve prospěch toho, kdo by byl oprávněn z exekuce. Oproti tomu ustanovení § 125a odst. 5 zákona o silničním provozu vychází z toho, že se kauce započte na zaplacení uložené pokuty, aniž by se vyčkávalo, zda by byla povinnost splněna dobrovolně, a v odst. 6 se předpokládá propadnutí kauce ze zcela odlišných důvodů, než je tomu v případě záruky za splnění povinnosti podle správního řádu, tedy nikoliv za nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím, ale v případech, kdy nelze správní řízení z důvodů na straně obviněného z přestupku řádně vést. Je zde tedy i odlišný primární účel obou institutů. V případě záruky za splnění povinnosti je, jak z § 147 odst. 5 správního řádu vyplývá, účelem zajistit, že bude splněna povinnost, která je stanovena konečným rozhodnutím. Oproti tomu kauce podle zákona o silničním provozu je vybírána primárně za účelem zajištění, že se nebude podezřelý z přestupku vyhýbat správnímu řízení.

pokračování

Jak vyplývá z porovnání obou institutů, mezi kaucí podle zákona o silničním provozu a zárukou za splnění povinnosti podle správního řádu jsou zásadní rozdíly a úpravu kauce podle zákona o silničním provozu je třeba považovat za komplexní, neboť žádná ustanovení správního řádu upravující záruku za splnění povinnosti na ní nejsou zjevně aplikovatelná.

Podpůrná aplikace záruky za splnění povinnosti na institut kauce v zákonu o silničním provozu nebyla ani úmyslem historického zákonodárce. Uvedená ustanovení byla do zákona o silničním provozu vložena novelou provedenou zákonem č. 411/2005 Sb. Jak uváděla důvodová zpráva k této novele (Parlament, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, sněmovní tisk č. 833), za původní úpravy byla značným problémem vymahatelnost práva u řidičů, u kterých již při jejich identifikaci policistou lze mít důvodné podezření, že se budou vyhýbat přestupkovému řízení. Kauce zaváděná novelou proto měla sloužit jako záruka, že se řidič dostaví ke správnímu řízení. Důvodová zpráva poukazovala i na to, že institut kaucí byl už v právním řádu přítomen, a to v zákoně č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a vztahoval se na porušení povinností při silniční dopravě. V praxi však nebyl tento institut využíván, neboť chyběla úprava procesního postupu při vybírání kaucí. Proto navrhovaná novela měla podrobně upravit postup při vybírání kaucí a nakládání s vybranou kaucí. Pokud řidič kauci nesloží, zákon měl umožnit uplatnit vůči němu bezprostřední zásah spočívající v zabrání jízdy a zadržení řidičského průkazu do doby, než bude kauce složena, nicméně důvodová zpráva byla v tomto směru nesprávná, neboť ani návrh novely nepočítal v paragrafovaném znění s možností zadržení řidičského průkazu v případě nesložení kauce. Je však zřejmé, že historický zákonodárce počítal s tím, že institut kauce bude komplexně upraven v zákonu o silničním provozu.

Ze shora uvedeného nelze než dospět k závěru, že nelze aplikovat subsidiárně na kauci podle zákona o silničním provozu úpravu záruky za splnění povinnosti podle správního řádu, neboť kauce je komplexně upravena v zákonu o silničním provozu (*lex specialis*), nadto oba instituty vykazují zásadní odlišnosti a o subsidiární aplikaci neuvažoval ani zákonodárce. S ohledem na uvedený závěr proto nelze dovodit, že by se měl aplikovat § 147 odst. 3 správního řádu, který určuje, že o přijetí záruky za splnění povinnosti se rozhoduje rozhodnutím.

Nejvyšší správní soud považoval s ohledem na uvedené za nadbytečné dále se zabývat otázkou, zda na výběr kauce dopadá kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s., tedy zda uložení kauce není rozhodnutím předběžné povahy.

Otázkou stran úkonů, které jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a které jimi naopak nejsou, se Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně zabýval. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, mimo jiné rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl: „*Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). ... [19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). ... [20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li*

je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ V dané věci je přitom zcela nesporné, že výběrem kauce dochází k zásahu do právní sféry jednotlivce – konkrétně k zásahu do jeho vlastnických práv, neboť minimálně po určitou dobu pozbývá právo nakládat se svým majetkem. Tato otázka však není rozhodující pro posouzení, zda je výběr kauce rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. V usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, rozšířený senát dále dovodil, že je podstatný i záměr zákonodárce, zda má být určitý akt správního orgánu vydáván ve správním řízení, a pokud tomu tak není, pak pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (viz zejména body 22, 24 a 33).

Jak již bylo podáno výše, na kauci podle zákona o silničním provozu nelze aplikovat ustanovení o záruce za splnění povinnosti podle správního řádu. Z toho nicméně ještě nelze bez dalšího dovodit, že výběr kauce není činěn na základě formalizovaného rozhodnutí, kterému předchází správní řízení. Pro posouzení této otázky je podle Nejvyššího správního soudu zejména podstatné, že pokud jsou splněny podmínky, které jsou dány pro výběr kauce podle § 125a zákona o silničním provozu, ale kauce složena není, policista je oprávněn zabránit řidiči v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla nebo odtahením vozidla (§ 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu). Pokud je tedy u podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení, může se kontrolu provádějící policista rozhodnout, že požádá podezřelého o zaplacení kauce, a pokud nedojde k jejímu výběru, zabrání v odjezdu zablokováním či odtahením vozidla. Podle judikatury zdejšího soudu je přitom pokyn k odtahení vozidla jednoznačně považován za zásah (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publikovaný pod č. 932/2006 Sb. NSS). Podezřelý kauci neplatí na základě rozhodnutí policisty o jejím výběru, ale proto, aby nebylo přistoupeno k zablokování či odtahení jeho vozidla. Je proto chybná úvaha krajského soudu, že nejprve dochází k rozhodnutí o uložení kauce a teprve na základě takového uložení je kauce vybírána. Výzvou k uhrazení kauce ještě k žádnému zásahu do práv podezřelého nedochází, neboť tato výzva sama o sobě žádné právní ani faktické účinky nemá. Zásahem je až případný výběr kauce, tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování, nebo alternativně zablokování či odtahení vozidla. Tomu ostatně odpovídá i terminologie § 125a zákona o silničním provozu, která, kromě jedné výjimky v § 125a odst. 3, větě druhé, hovoří o výběru, převzetí či složení kauce, tedy o faktickém převzetí či předání finančních prostředků. O nezákonný zásah spočívající ve výběru kauce a jejím držení se pak bude jednat, pokud nebyly splněny podmínky § 125a zákona o silničním provozu pro její výběr.

Za rozhodnutí pak nelze považovat ani potvrzení podle § 125a odst. 3 zákona o silničním provozu. Již z gramatického výkladu vyplývá, že se vystavuje písemné potvrzení o převzetí kauce, tedy o něčem, co již fakticky proběhlo. V písemném potvrzení sice musí být uveden důvod uložení kauce (o uložení kauce se zde, jak bylo uvedeno shora, hovoří jedinkrát z celého § 125a, a proto je třeba uvažovat spíše o nedůslednosti zákonodárce v terminologii, než o jeho záměru). Uvedené je nicméně třeba považovat za jistou formu ochrany podezřelého. Kromě dokladu o převzetí peněz je totiž uvedeno i to, z jakého důvodu pojal policista podezření, že se bude podezřelý vyhýbat přestupkovému řízení, a umožňuje tak jednodušeji podezřelému polemizovat s oprávněností takového důvodu v řízení před soudem. Potvrzení nemá zjevně splňovat nároky kladené na rozhodnutí podle správního řádu, a to ani v některé jeho zjednodušené formě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 – 48). Uvedený závěr odpovídá i povaze věci, neboť k výběru kauce dochází v průběhu silniční kontroly, v rámci které v zásadě přichází v úvahu ze správních rozhodnutí pouze uložení pokuty v blokovém řízení podle zákona o přestupcích, které je podmíněno souhlasem pachatele. Ostatně lze také dále poukázat na stěžovatelem zmiňované obdobné povinnosti vystavit potvrzení o zásahu v ustanoveních § 34 (odnětí věci) nebo § 35 či § 44 zákona o Policii ČR.

pokračování

Lze tedy konstatovat, že uhrazení kauce je alternativou k odtažení či zablokování vozidla. Uhrazení kauce tak vede nejen k odvrácení takového zásahu, ale naopak hrozba odtažení či zablokování vozidla je zároveň motivací k jejímu uhrazení.

Závěrem lze odkázat i na systematické zařazení výběru kauce. Oprávnění příslušníků Policie České republiky vybírat kauci je uvedeno v § 124 odst. 10 písm. l) zákona o silničním provozu. V tomto ustanovení jsou přítom oprávnění, jejichž výkon lze označit těžko jinak, než jako zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. (pokyny k řízení provozu na pozemních komunikacích, zastavování vozidel, zabránění v jízdě, zákaz jízdy po dobu nezbytně nutnou, výzvy k vyšetření, atd.).

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ze zákona o silničním provozu je zřejmé, že výběr kauce není realizován na základě rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a to zejména z důvodu chybějícího řízení, ve kterém by bylo rozhodnutí vydáváno, z důvodu chybějící formy rozhodnutí, jakož i ze systematického zařazení oprávnění k výběru kauce. S ohledem na závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, je proto třeba dovodit, že nejde o rozhodnutí, ale výběr kauce a její následné držení je třeba považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Opačný závěr krajského soudu byl tedy chybný a krajský soud je povinen v dalším řízení vyjít z právního názoru, že proti výběru kauce podle § 125a zákona o silničním provozu a jejímu držení je prostředkem obrany žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené považuje za nadbytečně, zabývat se stěžovatelem vznesenými námitkami stran pasivní legitimace a místní příslušnosti krajského soudu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadené usnesení krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, ale spolu s ním i výrok II. o postoupení věci Ministerstvu vnitra, a výrok III. o nákladech řízení, neboť jsou závislé na výroku I. Nejvyšší správní soud tak zrušil napadené usnesení ve všech jeho výrocích, jelikož výroky II. a III. nemohou samostatně obstát. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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 31. července 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu