



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Pavla Molka a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **B. D.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje**, se sídlem Na Baních 1304, Praha 5, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2017, čj. 45 A 45/2017-23,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Policejní hlídka zastavila dne 23. 11. 2016 žalobce, neboť překročil nejvyšší dovolenou rychlost v jízdě o více než 20 km/h [§ 125c odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)]. Jelikož hlídka měla podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, přistoupila k uložení a vybrání kauce zaplacené v hotovosti ve výši 3 500 Kč (§ 124a téhož zákona).

[2] Žalobce podal dne 22. 3. 2017 žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v neoprávněném výběru kauce a jejím následném zadržování. Krajský soud odmítl žalobu pro opožděnost, neboť lhůtu k jejímu podání je nutno počítat od okamžiku vybrání kauce. Vybrání kauce představuje dle krajského soudu jednorázový zásah, nikoliv zásah trvající. Důsledky zásahu žalované spočívající ve vybrání finančních prostředků sice trvají, samotný napadený zásah však již netrvá – žalovaná již kauci vybrala. V nyní souzené věci policisté při kontrole vybrali kauci dne 23. 11. 2016, žalobce téhož dne kauci zaplatil a převzal písemné potvrzení o převzetí kauce. Tímto dnem začala běžet objektivní i subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby. Žaloba podaná dne 22. 3. 2017 je tedy opožděná.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti, první rozsudek NSS a zrušující nálezy Ústavního soudu

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu včasnou kasační stížnost. Domnívá se, že nezákonný výběr a následné zadržování kauce mělo v tomto případě být posouzeno jako jeden trvající zásah – žaloba proto byla podána před uplynutím subjektivní lhůty dle § 84 odst. 1 s. ř. s. Přitom zpochybňuje závěry rozsudku ze dne 8. 6. 2017, čj. 10 As 71/2017-45, které považuje za odchylení se od stávající judikatury. S odkazy na další rozhodnutí NSS dovozuje, že žaloba byla podána včas a krajský soud se jí měl věcně zabývat.

[4] Žalovaná se ztotožňuje se závěry napadeného usnesení.

[5] O kasační stížnosti rozhodl NSS prvně rozsudkem ze dne 22. 2. 2018, čj. 10 As 355/2017-65. V tomto rozsudku potvrdil závěry krajského soudu o opožděnosti žaloby. Ve své argumentaci se NSS opřel zejména o závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, věc *EUROVIA*, který zrušil do té doby existující kategorii trvajících zásahů.

[6] Proti rozsudku čj. 10 As 355/2017-65 podal stěžovatel ústavní stížnost.

[7] V mezidobí Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, rozsudek rozšířeného senátu *EUROVIA* zrušil jako protiústavní (dále též jen „nálezy *EUROVIA*“). Ústavní soud mj. uvedl, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů. Ústavní soud odmítl tezi rozšířeného senátu, který kategorii tzv. trvajících zásahů až na nepatrné výjimky eliminoval.

[8] O ústavní stížnosti proti prvému rozsudku v nynější věci rozhodl Ústavní soud nálezem ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18. Vyšel zejména z nálezů *EUROVIA*, který zrušil rozsudek rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA*. V bodě 13. nálezů IV. ÚS 1568/18 takto citoval nálezy *EUROVIA*: „V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité - ačkoliv rozšířený senát této tezi nepřál - rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů [...] V případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajícího zásahu pak ústavně-konformní výklad pojmu "dozvěděl se" (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu "dozvídá", a výklad pojmu "došlo" (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), odpovídá pojmu "dochází". V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícímu zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu“. Dále dodal, že „správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má.“

[9] V bodě 14. nálezů IV. ÚS 1568/18 Ústavní soud uzavřel, že vzhledem „ke skutečnosti, že v nyní posuzovaném případě se napadený rozsudek NSS opírá zejména o právní závěry vyslovené v následně Ústavním soudem zrušeném rozsudku rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA* a NSS se v rámci posouzení včasnosti stěžovatelem podané žaloby dostatečně nezabýval hodnocením povahy žalovaného zásahu a jejímu promítnutím do běhu lhůty k podání zásahové žaloby, shledal Ústavní soud ústavní stížnost důvodnou.“

[10] V bodě 15. nálezů IV. ÚS 1568/18 konečně Ústavní soud odmítl tezi, že vybrání kauce a její zadržování je jednorázovým zásahem s trvajícími účinky. „V posuzované věci je nutné vycházet ze závěrů citovaného nálezů ve věci *EUROVIA* a rozlišovat zásah spočívající v samotném vybrání kauce a zásah

spočívající v jejím následném zadržení. V prvním případě jde o zásah jednorázový; ve druhém případě je tomu jinak. Zadržení kauce je zásahem trvajícím (zásahem spočívajícím v udržování tvrzeného protiprávního stavu), stejně jako tomu bylo v případě zadržení dokumentů a listin v kauze EUROVIA, a proto na něj lze vzáhnout závěry z nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18 - lhůta pro podání žaloby počíná běžet v případě trvajících zásahů každý den jeho trvání znovu a znovu (viz bod 43 citovaného nálezu).“

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Podobně, jako uvedl NSS již v prvním rozsudku v této věci, je třeba nejprve upozornit, že je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu, lze ji podat pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Úkolem NSS je tedy posoudit, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu pro opožděnost odmítl. NSS se nemůže zabývat otázkou důvodnosti samotné žaloby.

[12] NSS dále předesílá, že po prvním zrušujícím nálezu v této věci se NSS ocitá v situaci přísné kasační vázanosti důvody nálezu IV. ÚS 1568/18. V tomto případě není proto namístě jakákoliv polemika s důvody zrušujícího nálezu. Proto se nebude NSS vyjadřovat ani k části vyjádření stěžovatele ze dne 9. 7. 2019, kde obsáhle kritizuje dissent soudce Jana Filipa k nálezu IV. ÚS 1568/18 pro tam použité anglicismy, odborné výrazy i údajné použití některých názorů „v rozporu se soudcovskou etikou“. NSS je v nynější věci vázán důvody vyslovenými ve stanovisku většiny senátu Ústavního soudu, na čemž v této věci nemůže změnit nic ani existence dissentu.

[13] NSS si po doručení nálezu IV. ÚS 1568/18 opětovně vyžádal spis krajského soudu sp. zn. 45 A 45/2017. Dne 23. 11. 2016 hlídka Policie ČR vyzvala stěžovatele, který byl podezřelý ze spáchání dopravního přestupku, ať uhradí kauci ve výši 3 500 Kč (§ 124a zákona o silničním provozu). Stěžovatel kauci na místě uhradil. Žalobou ze dne 22. 3. 2017, která byla krajskému soudu doručena téhož dne, stěžovatel (jako žalobce) za žalovaného určil Krajské ředitelství policie Středočeského kraje. V žalobě tvrdil, že v dané věci nebyly důvody pro vybrání kauce. Není pravdivé tvrzení uvedené v potvrzení o převzetí kauce, že by s policisty nespolupracoval. Není povinností s přestupkem souhlasit a s policisty spolupracovat. K výtce, že policistům neuvedl, zda se zdržuje v místě trvalého bydliště nebo má jinou doručovací adresu, stěžovatel v žalobě říká, že neměl povinnost nic z toho policistům sdělovat. Z obsahu spisu prý neplyne, že se k policistům choval arogantně, že měl v úmyslu se přestupkovému řízení vyhýbat, nebo že se mu již v minulosti úspěšně vyhýbal. Neplyne z něj ani to, že měl nahlášen trvalý pobyt na obecním úřadě, nebo že mu hrozilo pozbytí řidičského průkazu. Výběr kauce tedy dle něj nebyl dostatečně odůvodněn. Dále se v žalobě vyjadřoval též k její včasnosti. Dle stěžovatele byla zásahová žaloba včasná, neboť zásah započatý vybráním kauce trval po dobu zadržení kauce. Pokud by nezákonný zásah v době rozhodnutí krajského soudu již netrval, domáhal se stěžovatel v žalobě vyslovení nezákonnosti výběru a zadržení kauce.

[14] NSS dal šanci stranám vyjádřit se k věci po nálezu Ústavního soudu. Této možnosti využil stěžovatel. Ve vyjádření z 9. 7. 2019 uvedl, že z nálezu IV. ÚS 1568/18 plyne pro NSS povinnost usnesení krajského soudu zrušit. S odkazem na bod 15. nálezu stěžovatel tvrdí, že podle Ústavního soudu se jedná o dva nezákonné zásahy, výběr kauce (zásah jednorázový) a zadržení kauce (zásah trvajících). Nezákonný zásah spočívající ve výběru kauce byl žalován pozdě, ovšem nezákonný zásah spočívající v zadržení kauce je žalován včas.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] NSS předně nesouhlasí s tezí stěžovatele, že Ústavní soud tuto věc definitivně vyřešil, a rozhodl o včasnosti (části) žaloby. NSS má za to, že Ústavní soud odmítl důvody prvního rozsudku NSS v této věci, který byl postaven na (protiústavních) závěrech rozšířeného senátu v rozsudku *EUROVLA*, aniž věc závazně pro NSS v celém rozsahu vyřešil. Finální posouzení této věci tedy Ústavní soud ponechal na NSS, samozřejmě za podmínky, že NSS bude respektovat zrušovací důvody vyslovené v nálezu IV. ÚS 1568/18. Jde zejména o povinnost respektovat nálezu *EUROVLA* (srov. body 11-14 nálezu IV. ÚS 1568/18) jakož i výklad nálezu *EUROVLA* pro nynější věc (viz nálezu IV. ÚS 1568/18, bod 15).

[17] S dalšími tezemi stěžovatele ve vztahu k výkladu nálezu IV. ÚS 1568/18 naopak NSS souhlasí, neboť vskutku z tohoto nálezu jasně plynou. Z těchto tezí však z níže uvedených důvodů včasnost žaloby neplyne.

[18] Z nálezu *EUROVLA* především plyne povinnost správních soudů respektovat specifika trvajících zásahů (srov. též citaci v bodě [8] shora). Lze připomenout, že rozšířený senát v rozsudku *EUROVLA* v podstatě omezil kategorii trvajících zásahů jen na specifickou oblast environmentální (srov. též rozsudek ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, věc *Statutární město Ostrava*, na jehož závěry stěžovatel odkazuje v bodě 21 kasační stížnosti; viz k tomu blíže vysvětlení v rozsudku rozšířeného senátu *EUROVLA*, bod 57). Ústavní soud však v nálezu *EUROVLA* tyto závěry razantně odmítl. Je proto třeba odmítnout i zjednodušené závěry o běhu lhůt, na kterých postavil svůj první rozsudek v této věci též NSS. Správní soudy proto musí brát specifickou kategorii trvajících zásahů v potaz a musí jim poskytovat ústavněprávní ochranu přesně v tom směru, jak naznačil nálezu *EUROVLA* a jak zopakoval nálezu IV. ÚS 1568/18.

[19] Nálezu *EUROVLA* samozřejmě neznamená, že by se snad všechny zásahy transformovaly v zásahy trvalé a že by u *všech* zásahových žalob byly opuštěny jakékoliv žalobní lhůty (shodně např. rozsudek ze dne 25. 4. 2019, čj. 9 As 83/2019-35, bod 18, zde ve vztahu k ověření pasportu stavby). Nic takového ostatně neříká ani stěžovatel, který připouští, že žaloba proti vybraní kauce je ve světle nálezu IV. ÚS 1568/18 opožděná.

[20] I nadále je tak třeba rozlišovat, jak tomu bylo před rozsudkem rozšířeného senátu *EUROVLA*, **zásahy jednorázové, zásahy jednorázové s trvajícím účinkem** (následky) a **zásahy trvalé**. Pouze posléze uvedené kategorii, tedy zásahům trvajícím, svědčí specifika běhu lhůt, jak je vysvětlil Ústavní soud v nálezu ve věci *EUROVLA*.

[21] Jak judikatura uvádí v reakci na nálezu *EUROVLA*, trvajícím zásahem je např. zveřejnění osobních údajů žalobce na soudním internetu (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2018, čj. 31 A 68/2018-177, bod 18). Podobně s odkazem na nálezu *EUROVLA* jako včasnou vyhodnotil NSS žalobu proti zásahu spočívajícímu v nevydání regulačního plánu: dle NSS pokud tento zásah trvá v okamžiku podání žaloby, „nemůže být z povahy věci opožděná, neboť nemohla uplynout dvouletá objektivní lhůta běžící od nezákonného zásahu, kterým je v tomto případě každodenní prodlení stěžovatele s vydáním regulačního plánu, ani dvouměsíční subjektivní lhůta běžící ode dne, kdy se žalobce o tomto prodlení dozvěděl“ (rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2018, čj. 2 As 132/2016-86, bod 28). Jiným nesporným příkladem trvajících zásahů bude vedení daňové kontroly, která dosud nebyla ukončena (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2018, čj. 46 Af 33/2017-67, bod 15, podobně ve vztahu k řízení vedenému Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže viz rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2018, čj. 10 As 220/2016-204, věc *STRABAG*, část V.A.). A konečně příkladem posledním, tentokrát ještě před přijetím nálezu *EUROVLA*, je trvalý zásah v podobě evidence daňového nedoplatku [nálezu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02 (N 175/35 SbNU 343)], kterým ostatně argumentuje též stěžovatel.

[22] Naproti tomu typickým zásahem jednorázovým je sdělení o nezahájení řízení z moci úřední. Je sice možno odlišovat trvání zásahu a trvání důsledků zásahu, trvání důsledků jednorázového zásahu však nelze spojovat s během lhůty pro podání žaloby. Samotný zásah – správní orgán vydal sdělení, že řízení nezahájí - již netrvá. Trvání jeho důsledků je odlišnou otázkou bez vlivu na posouzení žalobních lhůt proti zásahu samotnému (viz závěry rozsudku NSS ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 As 348/2018-28, srov. body 13-16, kde NSS aplikuje též závěry nálezu *EUROVLA*).

[23] Stěžovatel má proto v doplnění kasační stížnosti v reakci na náleze IV. ÚS 1568/18 pravdu, že *zadržování* kauce je trvajícím zásahem. Stejně tak má pravdu v tom, že samotný *výběr* kauce představuje zásah jednorázový (shodně náleze IV. ÚS 1568/18, bod 15., cit. v bodě [10] shora). Ovšem z těchto dvou východisek činí stěžovatel nesprávný závěr, že proti trvajícím zásahům (zadržování kauce) lze v časově neomezené lhůtě žalovat jen a pouze na základě argumentů tvrdících pochybení, která se (údajně) stala při zásahu jednorázovém (výběr kauce). Podle NSS jde o dva navzájem nezávislé zásahy, z nichž každý činí jiný správní orgán (viz dále).

[24] V tomto lze především odkázat na právní úpravu. Dle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu je policista při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích oprávněn vybrat kauci v rozmezí od 3 500 Kč do 50 000 Kč od řidiče, který je podezřelý ze spáchání přestupku podle tohoto zákona, je-li důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné. Dle odst. 2 výše kauce nesmí překročit nejvyšší výměru pokuty, kterou lze za daný přestupek uložit. Dle odst. 3 při výběru kauce policista poučí řidiče o účelu vybrání kauce a podmínkách jejího vrácení a vystaví ve 3 vyhotoveních písemné potvrzení o vybrání kauce, ve kterém musí být uveden důvod vybrání kauce, její výše a správní orgán, který je příslušný k vedení řízení o přestupku.

[25] Kauci nicméně Policie ČR dále nedrží a naopak ji předá společně s jedním vyhotovením potvrzení o vybrání kauce správnímu orgánu, který je příslušný k vedení řízení o přestupku (§ 124a odst. 1 zákona o silničním provozu).

[26] Další pravidla o nakládání s kaucí upravuje § 124b zákona o silničním provozu. Povinnosti zde ale míří na zcela *jiný* správní orgán, totiž na správní orgán, který je příslušný k vedení řízení o přestupku. Kauce bude podle tohoto ustanovení buď vrácena, započtena nebo propadne. Podle § 124b odst. 1 zákona o silničním provozu kauce se vrátí v plné výši, nebyl-li řidič v řízení o přestupku shledán vinným z jeho spáchání. Podle odst. 2 je-li v řízení o přestupku uložena řidiči pokuta a povinnost k úhradě nákladů řízení, rozhodne správní orgán o započtení složené kauce na zaplacení uložené pokuty a nákladů řízení. Je-li vybraná kauce vyšší než uložená pokuta a náklady řízení, vrátí se řidiči část kauce zbývající po započtení kauce na zaplacení uložené pokuty a nákladů řízení. Konečně podle odst. 3 kauce propadne, jestliže nelze a) řízení ukončit rozhodnutím ve věci proto, že podezřelý z přestupku je nedosažitelný nebo nečinný, nebo b) rozhodnutí ve věci, kterým byl řidič shledán vinným, nelze doručit z důvodů uvedených v písmeni a). Podle § 124b odst. 4 vrátí-li se kauce nebo její část, vyzve správní orgán bez zbytečného odkladu řidiče k vyzvednutí kauce nebo její části nebo ke sdělení potřebných údajů o bankovním účtu, na který lze kauci nebo její část vrátit. Výzva se doručuje do vlastních rukou. Kauce nebo její část propadá, nevyzvedne-li si ji řidič do 1 roku ode dne doručení výzvy nebo nesdělí-li v této lhůtě potřebné údaje o bankovním účtu. Nepodaří-li se výzvu doručit, kauce nebo její část propadá, nevyzvedne-li si ji řidič do 2 let ode dne odeslání výzvy nebo nesdělí-li v této lhůtě potřebné údaje o bankovním účtu. Konečně podle § 124b odst. 5 zákona o silničním provozu je propadlá

kauce příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který je příslušný k vedení řízení o přestupku.

[27] V dané věci tedy ve shodě s bodem 15. nálezu IV. ÚS 1568/18 třeba rozlišovat jednorázový zásah, kterého se dopouští Policie ČR, a to vybráním kauce za podmínek § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu. Typickým příkladem nezákonnosti takového zásahu bude, že k vybrání kauce nebyly splněny zákonné podmínky, tedy např. kauce byla vybrána v jiném než zákonném rozmezí, nebylo důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné atp. Tento zásah je přičitatelný Policii ČR a přesně tento zásah tvrdí stěžovatel. Dosavadní praxe NSS se většinou soustředila na tyto typy zásahů (srov. body [33] dále).

[28] Od nezákonného výběru kauce je třeba odlišit další a na výběru kauce relativně nezávislou nezákonnost, a to následné *zadržování* kauce. Nezákonné zadržování kauce bude typicky spočívat v tom, že správní orgán následně nenaloží s kaucí způsobem, který předvídá § 124b téhož zákona, např. v rozporu se zákonem nevrátí řidiči kauci (pasivně legitimovaným bude správní orgán, který vede řízení o přestupku, zde tedy Městský úřad v Mělníku).

[29] Tento výklad se na prvý pohled může zdát složitý s ohledem na určení žalovaného. Procesní paternalismus prosazovaný ve správní justici však garantuje, že žalobce nedojde újmou jen proto, že nesprávně označí jednoho žalovaného, jakkoliv žalobní tvrzení směřují vůči jinému žalovanému. Správní soud totiž v takovémto případě žalobce poučí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

[30] Jak NSS ukázal v bodě [13] shora, stěžovatel v pozici žalobce formálně namítal jednak nezákonnost výběru kauce, jednak nezákonnost jejího dalšího zadržování. Nezákonnost zadržování kauce (kterézto dle žalobního tvrzení přetrvávalo i v okamžiku podání žaloby) však dle žaloby spočívala jen a pouze v nedostatku podmínek pro samotný výběr kauce. Prvotní nezákonnost spojená s výběrem dle žaloby prý trvá, neboť kauce samotná nebyla stěžovateli vrácena (k okamžiku podání žaloby byla nadále zadržována). K samotné nezákonnosti zadržování kauce, nota bene jiným správním orgánem (Městským úřadem v Mělníku), žaloba pohříchu neuvádí vůbec nic. Správní orgán, který kauci v důsledku § 124b zákona o silničním provozu zadržuje, není vůbec žalován. Nejde ovšem dle NSS o chybu v žalobním tvrzení, či nesoulad mezi žalobou a jejím odůvodněním, ale o logický důsledek všech žalobních tvrzení, která směřují jen k žalobě na (jednorázový) zásah zasahující policie. Žalobní argumentace, která tento jednorázový zásah směřuje s trvajícím zásahem v podobě zadržování kauce, měla stěžovateli za těchto podmínek posloužit pouze k tomu, aby si prodloužil subjektivní lhůtu k podání zásahové žaloby proti jednorázovému zásahu. Tato lhůta však již beznadějně uplynula, a to i ve světle nálezu *EUROVIA*. V projednávané věci proto krajský soud nemusel stěžovatele poučit o chybném označení žalované strany ani jinak odstraňovat vady žaloby (srov. již cit. usnesení rozšířeného senátu Nad 224/2014), neboť žaloba sama zjevně směřovala jen proti jednorázovému zásahu.

[31] Jinak řečeno, stěžovateli se nelíbilo (údajně nezákonné) vybrání kauce (viz všechny žalobní body, označení žalovaného, apod.). Následné zadržování kauce je dle žaloby jen produktem prvotní nezákonnosti, tj. nezákonného výběru kauce (nic víc v tomto směru stěžovatel neuvádí). V řízení o žalobě nelze pro opožděnost žaloby zkoumat, zda došlo k prvotní tvrzené nezákonnosti (vybrání kauce jako jednorázového zásahu). Přes tuto opožděnost žaloby se nelze překlenout tím, že by v duchu jakési obdoby doktríny „*plodů z otráveného stromu*“ původní nezákonnost ve výběru kauce založila nezákonnost veškerého dalšího zadržování kauce

[srov. přiměřeně již cit. rozsudek 10 As 220/2016, věc *STRABAG*, bod 48; srov. k výkladu této doktríny v trestněprávní oblasti náleze ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. III.ÚS 761/14 (N 103/73 SbNU 659), bod 22].

[32] NSS dodává, že ve světle závěrů nálezu *EUROVLA* je nutno odmítnout tezi, že snad stěžovateli uplynula lhůta žalovat trvající zásah v podobě zadržování kauce Městským úřadem v Mělníku. V tomto nutno odmítnout jako protiústavní i závěry uvedené v prvním rozsudku NSS v nynější věci. Pokud tedy stěžovatel spatřuje v postupu Městského úřadu v Mělníku porušení povinností dle § 124b zákona o silničním provozu (např. tento správní orgán kauci protizákonně nevrátil, protizákonně ji započel či protizákonně ji nechal propadnout), může tento správní orgán žalovat zásahovou žalobou. To přesně, jak uvádí náleze *EUROVLA*, tedy lhůta pro podání žaloby počíná běžet v případě trvajícího zásahu každý den jeho trvání „*znovu a znovu*“. Musí jít o důvody přičitatelné právě tomuto správnímu orgánu, který s kaucí disponuje podle § 124b zákona o silničním provozu, nikoliv o důvody jiné, spojené s jednorázovým zásahem Policie (nynější žalované).

[33] K dalším argumentům kasační stížnosti NSS uvádí následující. V obecné rovině lze souhlasit s tím, že pro účely zásahové žaloby není podstatné, kdo s kaucí aktuálně disponuje (má ji v úschově). Žaluje-li řidič nezákonný výběr kauce, není podstatné, že v okamžiku žaloby již s kaucí disponuje jiný správní orgán. Není však pravda, jak tvrdí stěžovatel, že pasivně legitimovaná ve věcech kaucí je vždy Policie ČR. Vše závisí na tom, jaký zásah žalobce tvrdí, tedy zda žaluje nezákonný zásah spojený s výběrem kauce nebo nezákonný zásah spojený s jejím dalším zadržováním. Shora podané závěry nejsou ani rozporné s rozsudkem NSS ze dne 17. 8. 2016, čj. 7 As 97/2016-43, jak tvrdí stěžovatel. V kauze 7 As 97/2016 sice NSS vyslovil, že žalovaným ve věcech kauce je Policie ČR a nikoliv správní orgán, který kauci uschoval. Avšak tento závěr se evidentně vztahoval pouze k předcházející judikatuře (na kterou v této souvislosti sedmý senát odkázal), v níž NSS řešil případy zásahových žalob proti nezákonnému *výběru* kauce. V těchto případech, ani v cit. rozsudku 7 As 97/2016 však NSS vůbec nezkoumal, kdo je žalovaným v případě, tvrdí-li žalobce nezákonné *zadržování* kauce (tedy zásah trvající, u něhož nemůže ve smyslu nálezu *EUROVLA* lhůta k podání žaloby po dobu zadržování kauce uběhnout).

[34] Stěžovatel se dále odvolával na rozsudek ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 As 37/2014-43, č. 3074/2014 Sb. NSS, konkrétně na část právní věty II: „*Zásahem není samotná výzva policisty k uhrazení kauce, ale její výběr, tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování, nebo alternativně zablokování či odtazení vozidla*“. Z uvedeného rozsudku prý plyne, že NSS pojímá vybrání a zadržování kauce jako jeden trvající zásah, spočívající nejen ve faktickém převzetí peněžních prostředků, ale rovněž v jejich následném zadržování. NSS k tomu uvádí, že stěžovatel vytrhává právní větu z kontextu celého judikátu. Judikát 9 As 37/2014 vůbec neřešil jednotlivé subtypy zásahu, tedy zda jde o zásah jednorázový, jednorázový s trvajícími účinky, nebo zásah trvající, či zda jde o dva rozdílné zásahy, první jednorázový, druhý trvající. K tomu se ostatně vyjadřovat vůbec nemusel. Naopak detailně vysvětloval povahu výzvy k uhrazení kauce, kterou ještě k žádnému zásahu do práv podezřelého nedochází: „*Zásahem je až případný výběr kauce, tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování, nebo alternativně zablokování či odtazení 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*“ (bod 33).

[35] K judikatuře nelze přistupovat jako k právním předpisům, vytrhovat z ní jednotlivé věty a stavět na nich mechanicky výklad práva. Judikáty nutno vždy vykládat se zřetelem

k jejich kontextu. Pokud NSS zdůrazňuje kontext judikátu 9 As 37/2014, míní tím, že je třeba si uvědomit, co vlastně tento judikát řeší (a co naopak neřeší). Judikát 9 As 37/2014 rozvádí teze původně vyjádřené v rozsudku ze dne 27. 2. 2014, čj. 4 Aps 9/2013-48, že proti nezákonnému postupu policisty při výběru kauce je třeba brojit zásahovou žalobou ve smyslu § 82 s. ř. s., nikoliv žalobou proti rozhodnutí (jiné otázky neřeší). I otázka právní povahy výběru kauce ve vztahu k žalobnímu typu podle soudního řádu správního byla a stále může být dosti sporná, to zejména s ohledem na široké tzv. materiálně-formální pojetí správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. k tomu též pozdější vývoj judikatury rozšířeného senátu, zvl. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, body 74 násl., které evidentně rozšiřuje pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.). NSS dodává, že v nynější, již několikrát rozhodované věci by však nebylo spravedlivé zvažovat možnost přehodnocení právní povahy *výběru* kauce směrem od zásahu k rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byť do budoucna takovýto vývoj jistě vyloučit nelze.

[36] NSS doplňuje, že se nemohl zabývat námitkami advokáta, kterému se nelíbí způsob, jakým NSS zveřejňuje anonymizované verze svých rozhodnutí. Tato námitka totiž vůbec nesouvisí s předmětem nynější věci. Lze snad jen dodat, že v českém právu vysoké soudy advokáty neanonymizují (viz přístup Ústavního soudu a Nejvyššího soudu).

IV. Závěr a náklady řízení

[37] NSS tedy shrnuje, že se stěžovatel mýlí, pokud dovozuje, že prvotní (tvrzené) nezákonné jednání policejní hlídky (jednorázový zásah) způsobuje nezákonnost veškerého dalšího zadržování kauce (trvajícím zásah) jiným správním orgánem, které je též třeba přičíst na vrub Policie ČR. Podezřelým z přestupku poskytuje dostatečnou soudní ochranu proti nezákonnému výběru kauce hlídkou policie (jednorázový zásah) zásahová žaloba proti postupu Policie ČR, kterou je však třeba podat ve lhůtě dvou měsíců od výběru této kauce (§ 84 odst. 1 s. ř. s.). V tomto případě tak stěžovatel neučinil. Pokud správní orgán, který je příslušný k vedení řízení o přestupku, stěžovateli kauci nevrátí, nebo poruší jinou povinnost dle § 124b odst. 1 zákona o silničním provozu, má stěžovatel právo napadat takovýto nový nezákonný zásah *kdykoliv*, neboť lhůta k podání žaloby nezačne až do odstranění nezákonnosti běžet (shodně viz pro tuto věc závazný nálezný IV. ÚS 1568/18, bod 15.).

[38] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[39] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované, které by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 31. července 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu