



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **PRETOL s. r. o.**, se sídlem Radimova 2342/36, Praha 6, zast. JUDr. Janem Nemanským, advokátem, se sídlem Těšnov 1/1059, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie kraje Vysočina**, se sídlem Vrchlického 46, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 7. 2019, č. j. 29 A 254/2018 - 136,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 7. 2019, č. j. 29 A 254/2018 - 136, **se ruší.**
- II.** Žaloba **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu a za kasační stížnost ve výši 7000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce JUDr. Jana Nemanského do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně domáhal určení, že zásah, spočívající v tom, že žalovaný na místě dopravní nehody nákladního vozidla reg. zn. X, s návěsem reg. zn. X, která se udála dne 29. 10. 2018 v 9:35 hod. na křížení komunikací II/602 a II/35 v katastru obce Ř., nejprve nerozhodl o odstranění nákladního vozidla jakožto překážky provozu na pozemních komunikacích, a následně rozhodl o odstranění této překážky provozu na

pozemních komunikacích jinou osobou, než žalobcem, který byl v rozhodné době osobou zmocněnou k odstranění této překážky vlastníkem příslušné pozemní komunikace a zároveň osobou zmocněnou k odstranění této překážky pojišťovnou vlastníka havarovaného nákladního vozidla, byl nezákonný. Dle žalobce rozhodl žalovaný o odstranění překážky provozu nesprávně na základě kooperace s Nehodovým centrem pojišťoven (dále jen „NCP“), které dle žalobce nemá právní subjektivitu a bylo zřízeno jako pouhé kontaktní centrum na základě „*Memoranda o spolupráci ze dne 9. 9. 2009*“ (dále jen „Memorandum“), uzavřeného mezi Policejním prezidiem ČR a Českou kanceláří pojistitelů (dále jen „ČKP“). Žalobce tvrdil, že právě on byl v rozhodné době osobou zmocněnou k odstranění této překážky, a to jednak vlastníkem příslušné pozemní komunikace na základě „*Dohody o spolupráci při odstraňování překážek a likvidaci pojistných událostí*“ uzavřené dne 5. 9. 2013 mezi ním a Krajskou správou a údržbou silnic Vysočiny, příspěvkovou organizací (dále jen „KSÚSV“), v níž se zavázal poskytovat činnosti spočívající v odstraňování překážek provozu na silnicích II. a III. tříd a účelových komunikacích ve vlastnictví Kraje Vysočina; jednak zmocněním zahraniční pojišťovny vlastníka nákladního vozidla (Assist 24). Tímto nesprávným postupem tak měl žalovaný žalobci znemožnit realizaci plnění dle dohody.

[2] V rámci žaloby učinil žalobce též návrh, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobce tím, že podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), bude rozhodovat o odstraňování překážek provozu na pozemních komunikacích ve vlastnictví Kraje Vysočina postupem dle Memoranda, tj. prostřednictvím NCP.

[3] Krajský soud označil v dané věci za stěžejní otázku, zda havarovaná vozidla představují překážku provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 2 písm. ee) zákona o silničním provozu; žalovaný dospěl k závěru, že se o překážku provozu na pozemních komunikacích nejednalo; dle žalobce dané vozidlo překážkou provozu bylo a žalovaný tak měl rozhodnout o jeho odstranění dle § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu. Krajský soud se na základě posouzení skutkových okolností projednávaného případu přiklonil k názoru žalobce, dle něhož žalovaný (zasahující policista) pochybil, pokud vozidlo neoznačil za překážku provozu na pozemních komunikacích dle § 2 písm. ee) ve spojení s § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu. Dle krajského soudu vozidlo takovou překážku představovalo, jelikož z fotodokumentace z místa nehody je zřejmé, že vozidlo mohlo ohrožovat bezpečnost provozu, a to ve smyslu závěrů znaleckého posudku předloženého žalobcem. Ze znaleckého posudku vyplynulo, že obě havarovaná vozidla (nákladní vozidlo se střetlo s autobusem) z důvodu svých rozměrů tvořila překážku provozu v ochranném pásmu pozemní komunikace a poněvadž se nacházela v bezprostřední blízkosti křižovatky, způsobovala velmi vysoký stupeň rizika následné nehody, a to z důvodu odpoutání pozornosti řidičů od směru jízdy a zakrývání rozhledu na křižovatce.

[4] Krajský soud již ale nepřisvědčil žalobci v tvrzeném zásahu do jeho práv, který měl spočívat v tom, že mu byl znemožněn odtah vozidla, ač byl zmocněn k provedení daného odtahu, a to jak na základě dohody s KSÚSV, tak smlouvou s pojišťovnou vlastníka vozidla. Současně podotkl, že žalovaný vlastně fakticky postupoval podle § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu [mj. též v souladu se Závazným pokynem policejního prezidenta č. 160/2009 (dále jen „Závazný pokyn“) i Memoranda]; nejprve totiž kontaktoval řidiče vozidla, pak přímo žalobce, a teprve poté, co zjistil, že tyto subjekty odtah neprovádějí, požádal o odtah NCP. K námitce zmocnění žalobce k odtahu pojišťovnou vlastníka vozidla (Assist 24) pak krajský soud dodal, že dle skutkových zjištění (dle zvukových záznamů) obdržel žalobce od pojišťovny souhlas k uskutečnění odtahu vozidla až poté, co zasahující policista kontaktoval za tímto účelem NCP. Návrh žalobce, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobce tím, že podle § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu bude rozhodovat o odstraňování překážek provozu

pokračování

na pozemních komunikacích ve vlastnictví Kraje Vysočina, postupem dle Memoranda, tj. prostřednictvím NCP krajský soud odmítl s tím, že žalobce svým návrhem požadoval pouze zákaz budoucího postupu žalovaného, protože zde nelze shledat splněnou podmínku bezprostředního vztahu mezi napadeným zásahem a přímým zkrácením práv žalobce; samotné přijetí Memoranda pak nezákonný zásah představovat nemůže.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasací stížnost, v níž uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Dle stěžovatele žalovaný neoznačil vozidlo jako překážku provozu na pozemních komunikacích, a proto ani nemohl jednat v režimu § 45 odst. 4 ve spojení s § 45 odst. 1 zákona o silničním provozu, tudíž se v prvním telefonickém hovoru dotazoval stěžovatele pouze z titulu existence smluvního vztahu s pojišťovnou vlastníka vozidla. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu dle stěžovatele vyplynulo, že žalovaný úspěšně navodil dojem, že stěžovatel odmítl vykonat odtah havarovaného nákladního vozidla, a proto byl žalovaný nucen zajistit odtah prostřednictvím NCP. Stěžovatel však v okamžiku prvního hovoru se žalovaným nevěděl, že odtah již řeší pojišťovna havarovaného vozidla, neměl od ní mandát k provedení vyproštění vozidla, ani nevěděl, že jej obdrží, a právě proto v hovoru uvedl, že odtah *zatím* zajišťovat nebudou; tím však neodmítl plnit své závazky. Z těchto důvodů dle stěžovatele nelze krajskému soudu přisvědčit v tom, že by žalovaný částečně fakticky postupoval dle § 45 zákona o silničním provozu, což krajský soud vyvodil právě z prvního telefonátu mezi stěžovatelem a žalovaným. Vozidlo v té době nebylo označeno za překážku provozu, žalovaný jej tak označil až těsně před kontaktováním NCP za účelem odtahu, tedy až po uskutečnění hovoru se stěžovatelem.

[6] Stěžovatel považuje za nesprávný rovněž výklad dotčených zákonných ustanovení (§ 45 odst. 4 ve spojení s § 45 odst. 1 zákona o silničním provozu), krajský soud dle názoru stěžovatele nesprávně využil pouze gramatický výklad zákona namísto kombinace např. s výkladem systematickým a tento postup ani nijak neodůvodnil. Stěžovatel argumentuje tím, že dikce § 45 odst. 4 „přičemž jde-li o dálnici, zajistí odstranění vozidla na výzvu policisty některá z osob uvedených v odstavci 1“ byla do zákona přidána novelou, jejímž účelem bylo zabránit užívání Memoranda policií při odstraňování havarovaných vozidel na dálnicích, poněvadž v praxi se ČKP při zajišťování odtahů snažila šetřit finanční prostředky, kvůli čemuž byly odtahy často prováděny amatérsky, bez potřebné techniky a tedy i zdlouhavě, v důsledku čehož docházelo i k prodlužování kolon čekajících vozidel a byli tak dotčeni i ostatní účastníci silničního provozu. V návaznosti na novelu zákona o silničním provozu se tato problematická praxe přesunula na silnice nižších tříd, přičemž původní znění návrhu novely směřovalo na všechny typy komunikací, z čehož stěžovatel dovozuje, že původním záměrem zákonodárce bylo neumožnit postup podle Memoranda ani na silnicích nižších tříd. Dle stěžovatele je tak logickým výkladem za užití principu *a maiori ad minus* nutné dojít k závěru, že by podle § 45 odst. 4 ve spojení s § 45 odst. 1 zákona o silničním provozu mělo být postupováno i na silnicích nižší třídy. Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že v rozsudku nenalezl nejen uspokojivé vysvětlení, proč soud neaplikoval tuto metodu výkladu, ale nenalezl žádné vysvětlení, z jakého důvodu není možné podřadit § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu i na silnice nižší třídy, protože považuje rozsudek za nezákonný a nepřezkoumatelný.

[7] Stěžovatel trvá na tom, že došlo k nezákonnému zásahu do jeho práv, když byl oprávněn k provedení odtahu vozidla jak správcem komunikace (doloženo Dohodou a prohlášením ředitele KSÚSV), tak pojišťovnou vlastníka vozidla. Pokud by žalovaný postupoval správně a označil vozidlo za překážku provozu, byl by ze strany KSÚSV k odtahu vyzván. Dle stěžovatele není rozhodné ani to, že obdržel souhlas k provedení odtahu od pojišťovny až po prvním telefonátu se žalovaným. Stěžovateli není jasné, proč žalovaný po vyčkávání s pokynem k odtahu vozidla do večerních hodin nevyčkal rozhodnutí pojišťovny, když proces řešení pojistné události

již šel ke zdárnému konci, jak je zřejmé ze záznamů telefonních hovorů. Stěžovateli dle jeho názoru vznikla škoda v podobě ušlého zisku, poněvadž na základě pokynu pojišťovny již započal přípravy k provedení odtahu vozidla, a proto shledává v jednání žalovaného nezákonný zásah. Krajský soud tyto skutkové okolnosti nesprávně právně vyhodnotil, protože chybně uzavřel, že k nezákonnému zásahu nedošlo; tyto své závěry navíc dle stěžovatele ani řádně neodůvodnil, přestože sám připustil, že k zásahu dojít mohlo a že vozidlo mělo být označeno za překážku provozu, a z tohoto důvodu postihl své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[8] Stěžovatel namítá, že postup žalovaného podle Memoranda (spolupráce s NCP při vyzývání k odtahu překážek provozu na pozemních komunikacích), potažmo Závazného pokynu, v němž je obsah Memoranda promítnut, je nezákonný, neboť nerespektuje vůli vlastníků komunikací a vlastníků vozidel (vč. jejich pojišťoven), a již samotné přijetí Memoranda bylo nezákonné, poněvadž jím byla rozšířena spolupráce žalovaného s ČKP nad rámec její působnosti dle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla“). Dle stěžovatele je nepřípustné, aby žalovaný stavěl Memorandum jakožto soukromoprávní dohodu nad zákon, což učinil vydáním Závazného pokynu, jenž dodržování Memoranda vynucuje, přestože se jedná pouze o interní normativní akt; krajský soud pak tento nezákonný postup svým rozhodnutím de facto aproboval. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 22. 4. 2015, sp. zn. 8 Tdo 290/2015, z něhož vyplývá, že Závazný pokyn je závazným jen pro osoby spadající do systému žalovaného a musí být v souladu se zákonem. Dle stěžovatele však Závazný pokyn stanovuje odlišný postup než § 45 zákona o silničním provozu, a proto je nezákonný. Dle názoru stěžovatele nebyly naplněny podmínky k odmítnutí návrhu, neboť nemá jiných prostředků, jak se domoci toho, aby žalovaný již do jeho práv opakovaně nezasahoval. Závěrem stěžovatel vyjadřuje obavu, že žalovaný účelově používá pojem vozovka, přičemž jej ale interpretuje jako pozemní komunikaci, a to za účelem, aby mohl užívat Memorandum ve spojení se Závazným pokynem.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedl, že není oprávněn označit za překážku silničního provozu jakékoliv havarované vozidlo, ale je povinen respektovat vymezení překážky provozu v § 2 písm. ee) zákona o silničním provozu. V daném případě byla vozidla mimo komunikaci a neohrožovala bezpečnost provozu, a proto nebyla označena jako překážka silničního provozu, a to ani následně, jak chybně uvádí stěžovatel. Příslušníci žalovaného byli celou dobu šetření nehody na místě a řídili silniční provoz, tudíž nemohlo dojít k ohrožení bezpečnosti nebo plynulosti provozu na komunikaci. Vyhotovený posudek nezachycuje reálný obraz dění, mění skutečnosti s účelem umožnit spekulativní výklad reality a právního stavu na místě. Žalovaný rovněž rozporuje průběh prvního telefonního hovoru mezi ním a stěžovatelem, dle žalovaného z něj jednoznačně vyplynulo, že stěžovatel neměl souhlas s odtahem vozidla. Ten získal až později, a to až poté, co žalovaný již odtah vyžádal skrze NCP, což učinil proto, že by jinak vozidlo zůstalo na místě celou noc bez dozoru, a musel tak nařídit odstranění vozidla v souladu s požadavkem ochrany majetku v § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Proti tomuto postupu se nebránil ani vlastník vozidla, ani vlastník pozemní komunikace, tudíž je zjevné, že v něm neshledali nezákonný zásah. K tvrzení stěžovatele, že byl v rozhodné době zmocněn k odtahu jak vlastníkem komunikace, tak pojišťovnou vozidla, dle žalovaného odporuje záznamům telefonické komunikace, dle nichž ke zmocnění stěžovatele k odtahu vozidla pojišťovnou došlo až poté, co žalovaný již vyžádal odtah od NCP. Pro posouzení nezákonnosti zásahu je pak rozhodující stav v době, kdy k němu mělo dojít.

[10] Ohledně užití Memoranda žalovaný uvedl, že ve spolupráci s NCP je vždy využívána smluvní asistenční služba pojišťovny vlastníka daného vozidla; tento systém jednak urychluje

pokračování

řešení situace, jednak garantuje vlastníkům vozidel proplacení odtahu. Společnosti poskytující odtahové služby však často pracují nejen v režimu NCP, ale také jako tzv. „lovci nehod“, kdy na místech častých nehod nabízejí své služby bezradným řidičům, což je pro tyto společnosti výhodnější, neboť mohou použít přemrštěné sazby. Dříve hrozilo též ovlivňování policistů, což vyřešilo právě přijetí Memoranda. Memorandum i Závazný pokyn pak dle žalovaného pouze zakotvují objektivní pravidla, jak má policista postupovat při rozhodování o odstranění vozidla, nejsou proto v rozporu se zákonem ani nejdou nad jeho rámec. Ohledně postupu dle Memoranda pak žalovaný dále odkazuje na vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k problematice odstraňování vozidel, dle něhož je spolupráce s NCP nejvhodnější řešení, neboť zabraňuje manipulaci s přidělováním odtahů vozidel konkrétním subjektům a volba odtahové služby stojí *de facto* na účastníku nehody podle toho, jaký produkt povinného ručení si zvolí.

[11] Žalovaný podotkl, že se stěžovatel žalobou vlastně domáhá toho, aby mohl poskytovat odtahové služby za nekorigované ceny též v režimu § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu, k čemuž však žaloba neslouží. K podmínkám poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. pak žalovaný dodal, že jedinou splněnou podmínkou z podmínek vyžadovaných k poskytnutí ochrany v tomto případě je, že rozhodnutí o odtahu vozidla představuje zásah v širším smyslu. Podmínka přímého zásahu dle žalovaného nebyla naplněna, protože rozhodnutí o odtahu vozidla může představovat zásah pouze proti vlastníku vozidla, proti žalobci proto přímo zasaženo nebylo. Podmínka přímého zkrácení veřejných subjektivních práv stěžovatele rovněž nebyla naplněna, jelikož neexistuje veřejné subjektivní právo na provedení odtahu vozidla, jedná se pouze o soukromý zájem stěžovatele. K „dvojímu mandátu“ k provedení odtahu tvrzenému stěžovatelem, žalovaný konstatuje, že smlouva s KSÚSV nebyla exkluzivní, a k povření stěžovatele pojišťovnou došlo až poté, co již bylo vozidlo odtahováno, což zpochybňuje zmocnění stěžovatele k odtahu; avšak i kdyby jej měl, nejedná se o veřejné subjektivní právo. V této souvislosti se žalovaný domnívá, že bylo možné žalobu odmítnout jako celek, poněvadž neexistuje veřejné subjektivní právo ani na zákaz postupu policistů podle Memoranda, ani na provedení odtahu. Podmínka nezákonnosti zásahu pak dle žalovaného taktéž nebyla naplněna. Stěžovatel spatřoval nezákonnost v porušení § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu, žalovaný však od počátku řízení poukazuje na to, že vozidlo dle jeho názoru netvořilo překážku provozu. Krajský soud sice dospěl k opačnému závěru, avšak zároveň vyvodil, že nebylo rozhodné, podle jakého ustanovení policista rozhodl o odstranění vozidla, protože toto rozhodnutí bylo v souladu i s § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu. Žalovaný nejprve usiloval o vyřešení odtahu vlastníkem vozidla, a to dokonce prostřednictvím stěžovatele, který tvrdil, že je ve spojení s jeho pojišťovnou. Stěžovatel však v telefonátu s žalovaným uvedl, že odtah zajišťovat nebude, pročež žalovaný přistoupil k řešení prostřednictvím NCP; požadavek stěžovatele, dle něhož měl žalovaný vyčkat, než řešení situace „dospěje ke zdárnému konci“ nemá oporu v zákoně.

[12] Co se týče výkladu § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu, žalovaný zastává názor, že je nezbytné situace mimo dálnici naopak vykládat *a contrario*, tj. že mimo dálnici policista není povinen vyzvat některou z osob uvedených v odstavci 1, ale náleží mu ohledně toho správní uvážení; libovůle byla v tomto případě eliminována Závazným pokynem, dle něhož v těchto situacích prioritně zajišťuje odtah vlastníkem vozidla, a pokud jej zajistit nemůže, obstará jej policie prostřednictvím NCP, tj. asistenční službou pojišťovny daného vozidla; zasahující policista tedy není povinen vyzvat k odstranění vozidla vlastníka komunikace, jak požadoval stěžovatel. Stěžovatel tak dle žalovaného chtěl dosáhnout na výhodnější zakázky bez smluvené sazby, což je navíc zájem, který není hoden právní ochrany. Ohledně novelizace § 45 zákona o silničním provozu žalovaný zdůrazňuje, že novelou zákonodárce jednoznačně odlišil režim odstraňování vozidel na dálnici a mimo ni, což nelze obejít žádným výkladem, jak se pokouší stěžovatel; argumentace obecnými zásadami výkladu norem zde není na místě, neboť tyto nebyly porušeny.

Závěr stěžovatele, že není dán právní ani faktický důvod odlišného postupu, proto žalovaný považuje za nesprávný, obzvláště s přihlédnutím k tomu, že dálnice jsou ve správě Ředitelství silnic a dálnic, tedy subjektu zaměřeného na správu komunikací, na rozdíl od komunikací II. a III. třídy, které spravují obce s podstatně pestřejším předmětem činnosti. Rovněž popírá tvrzenou nekvalitu odtahu skrze NCP, jelikož se vždy jedná o smluvní asistenční služby konkrétních pojišťoven, tedy zajisté profesionální služby. Za nepravdivé označuje žalovaný též tvrzení stěžovatele o původní účinnosti Memoranda jen na dálnice a jejím rozšíření až po novelizaci, neboť Memorandum se od počátku uplatňuje na komunikace všech tříd. Dle žalovaného je tedy postup dle Závazného pokynu zcela v souladu s § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu; zároveň je souladný i se stěžovatelem citovaným rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 290/2015.

[13] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel považuje za vnitřně rozporné tvrzení žalovaného, že nikdy neoznačil vozidlo za překážku provozu, jelikož sám následně svůj postup odůvodnil použitím Memoranda, které se výslovně věnuje odtahu vozidel, jež tvoří překážku provozu na pozemních komunikacích. Dle stěžovatele žalovaný ve svém vyjádření účelově interpretuje obsah telefonních hovorů tak, aby odvrátil pozornost od svého pochybení; snaží se navodit dojem, že stěžovatel odmítl odtah provést, a legitimizovat tak svůj nezákonný postup. K přípustnosti použití Memoranda stěžovatel opětovně zdůraznil, že skrze „soukromoprávní“ interní Závazný pokyn nelze rozšiřovat zákonné pravomoci Policie ČR; Memorandum přitom dle stěžovatele současně rozšiřuje působnost ČKP nad rámec její zákonné působnosti. Stěžovatel se dále důrazně ohrazuje vůči tomu, aby byl, byť nepřímo, jakýmkoli způsobem spojován s korupcí, nezákonným jednáním či úmyslem profitovat z nepříznivé situace účastníků dopravních nehod; naopak upozorňuje na amatérský postup společností poskytující odtahové služby skrze NCP.

[14] Poté stěžovatel rozporuje výklad žalovaného ohledně podmínky pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem spočívající v nezbytnosti zaměření zásahu přímo proti stěžovateli; stěžovatel měl k odtahu fakticky dvojí mandát, a k tvrzení žalovaného, že na provedení odtahu neexistuje veřejné subjektivní právo, stěžovatel zdůrazňuje, že předmět řízení se netýká odtahu samotného, ale nezákonného zásahu žalovaného, který stěžovateli odtah i přes jeho dvojí zmocnění znemožnil. Závěrem se stěžovatel brání opětovnému použití čistě gramatického výkladu jak krajským soudem, tak žalovaným, a dodává, že žalovaný zjevně neporozuměl tomu, že v době prvního telefonického hovoru příslušník žalovaného nemohl kontaktovat stěžovatele jakožto zástupce KSÚSV, neboť vozidla nebyla označena za překážku provozu.

[15] Nejvyšší správní soud po konstataci včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných, současně přihlížel k tomu, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že rozsudek krajského soudu je zatížen vadou, pro kterou je třeba jej zrušit.

[16] Soudní řád správní výslovně stanoví, za jakých podmínek lze zásahovou žalobu věcně projednat, to vyplývá rovněž z judikatury Nejvyššího správního soudu. V daném případě však zákonné podmínky splněny nebyly, proto měl krajský soud žalobu jako celek odmítnout

[17] Podle § 82 s. ř. s. „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení tobo, že zásah byl nezákonný.“

pokračování

[18] Nejvyšší správní soud nerozporuje úvahu krajského soudu, jakož i stěžovatele, že jednání žalovaného je pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Judikatura NSS (viz např. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochranu podle § 82 s. ř. s. lze poskytnout tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, kteřé nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65). Jedinou z uvedených kumulativních podmínek, která je v této věci naplněna, je podmínka č. 4: rozhodnutí o odtahu vozidla naplňuje definici zásahu v širším smyslu [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82: „*Odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), za situace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích, je nezákonným zásahem.*“]. Ostatní podmínky ale naplněny nejsou.

[19] Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, konstatoval: „*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.*“ V dalším rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20, zdejší soud vyslovil, že „*předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.*“ V rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018 - 37, pak Nejvyšší správní zdejší soud upřesnil, že „*aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).*“

[20] Podmínkou *sine qua non* pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. je tedy přímost zásahu proti žalobci. Nezákonným zásahem nejsou úkony správního orgánu, které nejsou zaměřeny proti němu přímo. Jakkoli lze tedy v širším slova smyslu považovat jednání žalovaného za zásah, jako dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 8 Aps 1/2005, je třeba doplnit, že se jedná toliko o zásah proti vlastníku vozidla, o jehož odtahu bylo rozhodnuto. Proti stěžovateli nebylo přímo jakkoliv zasaženo; zasaženo vůči němu bylo toliko zprostředkovaně.

[21] Otázkou přímého dotčení (na veřejných subjektivních právech) se zabýval NSS např. ve vztahu k postavení osoby zúčastněné na řízení v rozsudku č. j. 8 As 136/2012 - 62, ze dne 29. 8. 2013, v němž soud konstatoval, že dotčení v právech osoby musí být přímé, nikoliv pouze nepřímé či dokonce eventuální. Nejvyšší správní soud rovněž podotkl: „*Vedle toho je třeba s odkazem na § 2 s. ř. s. zdůraznit, že se musí jednat o dotčení na veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009 - 44 a ze dne 17. 8. 2011, č. j. 9 As 74/2011 - 162, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Veřejným subjektivním právem se obecně rozumí právní možnost chovat se určitým způsobem, která je vyjádřena a zaručena normami veřejného práva.*“ K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. rovněž v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010 - 268: „*Tvrdí-li nyní, že případným zrušením napadeného správního rozhodnutí může být dotčeno její veřejné subjektivní právo na kontrolu souladnosti ceny požadované žalobkyní se zákonem o cenách a na případné vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu, pak je možno jen ve stručnosti podotknout, že žádné takové veřejné subjektivní právo stěžovatelka nemá.*“

[22] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že stěžovatel má zájem na „výsledku řízení“; tento zájem se ovšem primárně nachází v režimu vzájemných soukromoprávních vztahů plynoucích ze smluvních ujednání stěžovatele. Z hlediska charakteru zásahu do práv stěžovatele se jedná nanejvýš o dotčení nepřímé, navíc o dotčení na právech soukromých, nikoliv veřejných. Stěžovatel spatřuje nezákonný zásah, proti kterému v tomto řízení brojí, fakticky v tom, že mu v důsledku postupu žalovaného nebylo umožněno provést odtah havarovaného vozidla a generovat zisk z toho plynoucí. Veřejné subjektivní právo na provedení odtahu vozidla ale neexistuje. Stěžovatel se prostřednictvím zásahové žaloby domáhá práv plynoucích mu ze soukromoprávních ujednání (k dotčení práv v ekonomické sféře viz např. rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 As 10/2010 - 944). Domáhá se rovněž toho, aby mu do budoucna byl zaručen příjem plynoucí z odtahu vozidel (návrhem, aby soud zakázal žalovanému postupovat dle závazných pokynů); zde se již vůbec nejedná o ochranu existujícího práva, které by mu svědčilo.

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel zaměňuje přímé dotčení na vlastních subjektivních právech za dotčení v ekonomické sféře. Stěžovatel je totiž dotčen pouze v této sféře; jeho právo (plynoucí ze soukromoprávního ujednání) ovšem není dotčeno zásahem žalovaného přímo, nýbrž zprostředkovaně skrze zásah do vlastnického práva řidiče havarovaného vozidla; ten však, jak vyplynulo z vyjádření žalovaného, proti odtahu vozidla nic nenamítal; tudíž zásah do vlastnického práva ani netvrdil.

[24] Ochrana poskytovaná správními soudy dle § 82 s. ř. s. nesahá tak daleko, aby zahrnovala veškeré úkony směřující v neprospěch jednotlivce. Soudní kontrola včetně kontroly zákonnosti zásahu správního orgánu se pohybuje jen v hranicích veřejné správy, a proto lze napadnout jen takové zásahy orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě. Současně jsou chráněna jen veřejná subjektivní práva, nikoli tedy subjektivní práva vyvěrající z práva soukromého – viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2006, č. j. 7 Aps 2/2005 – 42; viz též in *Khün, Z. Kocourek, T. a kol., Soudní řád správní. Komentář. Praha. Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 704*).

[25] Smyslem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem je ex post konstatovat nebo reparovat následky porušení, ke kterému již došlo, a bránit jeho opakování do budoucna. Zásahová žaloba neslouží k ochraně před obecnými výklady práva, které se mohou v budoucnu zprostředkovaně v důsledku konkrétní aplikace práva vůči konkrétnímu adresátu zásahem stát. Předmětem ochrany totiž je až výsledek konkrétní aplikace práva vůči jejímu adresátu, ať už formou žaloby dle § 65 s. ř. s. nebo formou žaloby dle § 82 s. ř. s.

[26] Již z tvrzení stěžovatele je zjevné, že jednání žalovaného spočívající v obecné interpretaci právních předpisů, resp. v postupu dle závazných metodických pokynů, nesměřuje přímo vůči stěžovateli; z podstaty ani nemůže zasahovat do jeho veřejných subjektivních práv, přiznávat mu je nebo odebírat. Jde totiž o právní výklad, který nemá individuálního adresáta a který se může projevit až zprostředkovaně, v praktických situacích spojených s výkonem veřejné správy. Teoretický výklad práva provedený správním orgánem se bez dalšího do práv stěžovatele nepromítá, resp. ani sám o sobě nezasahuje žádná veřejná subjektivní práva konkrétního adresáta.

[27] Jak Nejvyšší správní soud konstatoval již ve svém rozsudku ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Aps 1/2008 – 77, „soud nejprve zkontroluje dodržení tzv. podmínek řízení, jejichž splnění je předpokladem pro možnost meritorního rozhodování soudu. Součástí množiny podmínek řízení jsou i podmínky na straně účastníků řízení, z nichž je s ohledem na předmětnou věc třeba nejprve poukázat na tzv. aktivní žalobní legitimaci, tj. na možnost subjektu práva být žalobcem v tomto typu řízení. Pokud je ovšem pojmově zasažení do práv žalobce vyloučeno (a zde tomu tak je, neboť žádné zasažitelné veřejné subjektivní právo neexistuje), je vyloučeno soudní řízení a žaloba musí být odmítnuta.“



pokračování

[28] Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. platí, že pokud byly důvody pro odmítnutí návrhu již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud tedy zrušil rozsudek krajského soudu a současně žalobu podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 110 odst. 2 s. ř. s. odmítl.

[29] Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a zároveň byla žaloba odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Z tohoto důvodu nemají účastníci řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

[30] Vzhledem k tomu, že žaloba byla odmítnuta, vrací se stěžovateli podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zaplacené soudní poplatky za žalobu (2000 Kč) a za kasační stížnost (5000 Kč) v celkové výši 7000 Kč. Citované zákonné ustanovení sice podmiňuje vrácení soudního poplatku odmítnutím návrhu před prvním jednáním, respektive ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích před vydáním rozhodnutí ve věci samé, tato ustanovení je však třeba aplikovat analogicky i na situaci, kdy rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, č. j. Ars 5/2014 - 28, ze dne 2. 11. 2016, č. j. 6 Azs 199/2016 - 35, ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 - 29, ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 As 113/2016 - 32). Zaplacené soudní poplatky budou stěžovateli vráceny z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a zákona o soudních poplatcích) k rukám jeho zástupce

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

V Brně dne 1. února 2021

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu