

U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci žalobce **P. F.**, zastoupeného JUDr. Vilémem Kaprálem, advokátem se sídlem Brno, Údolní 61, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Kounicova 24, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, resp. rozhodnutím správního orgánu spočívajícím v uložení povinnosti žalobci složit peněžitou kauci dne 25. 8. 2013, č. j. KRPB-208162/ČJ-2013-060206 a č. j. KRPB-208165/PŘ-2013-060216,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e o d m í t á .**
- II. Věc **s e p o s t u p u j e** Ministerstvu vnitra.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Žaloba

[1] Dne 9. 9. 2013 obdržel Krajský soud v Brně žalobu, jíž se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem, resp. rozhodnutím správního orgánu spočívajícím v uložení povinnosti žalobci složit peněžitou kauci dne 25. 8. 2013.

[2] Konkrétně žalobce uvedl, že dne 25. 8. 2013 mu žalovaný při provádění silniční kontroly na ulici O. 45 uložil dle § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném ke dni uložení kaucí (dále jen zákon o silničním provozu), povinnost složit peněžitou kauci ve výši 50 000 Kč. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce je podezřelý ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu a současně pojal podezření, že žalobce se bude vyhýbat projednání věci v přestupkovém řízení. Protože žalobce peněžitou kauci na místě nesložil, zabránil mu žalovaný v jízdě odtahem vozidla dle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu. Odtahované motorové vozidlo tovární značky Škoda Fabia, VIN:

TMBJY46Y533829120, registrační značky 1B8 8456, je stále zadržováno, a to na adrese Brno, Porážka 2.

[3] V daném případě nebyl splněn zákonný požadavek „důvodného podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení“. Žalobci nebylo vůbec žalovaným sděleno, na základě jakých skutečností pojali zasahující policisté ono důvodné podezření.

[4] Institut peněžitých kaucí pro řidiče byl do českého právního řádu vtělen zejména jako reakce na faktickou nepostižitelnost protiprávního jednání cizích státních příslušníků na pozemních komunikacích České republiky, která byla způsobena neexistencí extradice v přestupkových věcech. Žalobce je však občanem České republiky, má trvalé bydliště na adrese B., O. 45, tedy přímo v místě, kde proběhl předmětný zásah. Možnost žalobce vyhýbat se doručení obsílek správního orgánu přitom vylučuje institut fikce doručení upravený v § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zase dává správnímu orgánu oprávnění projednat věc bez přítomnosti obviněného v případě, že se odmítne dostavit k ústnímu jednání nebo se nedostaví bez omluvy.

[5] Žalobce se nikdy dříve správnímu řízení nevyhýbal, v kartě řidiče má evidován jeden dopravní přestupek ze dne 25. 2. 2009, který byl projednán v blokovém řízení. Skutečnost, že odmítl podepsat listinu Potvrzení o zadržení řidičského průkazu, mu nelze v žádném případě přičítat k tíži. Takovým jednáním neporušil žádné zákonné ustanovení, nýbrž pouze využil svého práva jako podezřelého ze spáchání přestupku. Toto jednání tak nemůže automaticky zakládat podezření z vyhýbání se následnému přestupkovému řízení. Žalovaný ve všech písemnostech opomněl podrobněji popsat průběh předmětné silniční kontroly. Tento případ je skutkově podobný věci, kterou řešil Nejvyšší správní soud v řízení pod sp. zn. 2 As 130/2011. Žalobce byl příslušníky policie legitimován v ranních hodinách v místě svého bydliště, aniž by v tom momentě nebo v době tomuto momentu bezprostředně předcházející vůbec řídil motorové vozidlo. Proto se na něj nemohla vztahovat povinnost podrobit se výzvě podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu. To logicky vylučuje odpovědnost za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. d) téhož zákona. Z tohoto důvodu žalobce odmítl podepsat listinu Potvrzení o zadržení řidičského průkazu. Jednalo se o akt nesouhlasu s postupem příslušníků policie při předmětné silniční kontrole.

[6] V případě žalobce neexistuje jediná objektivní skutečnost, která by byla způsobila vyvolat důvodné podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení. Navíc žalovaný ve vztahu k takovým skutečnostem žalobci nesdělil nic, pouze žalobce bez dalšího vyzval k zaplacení částky 50 000 Kč, tedy částky v maximální zákonné výši.

[7] Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud deklaroval, že *zásah žalovaného uložením povinnosti žalobci složit peněžitou kauci ve výši 50 000 Kč, realizovaný dne 25. 8. 2013 na ulici O. v B., byl nezákonný.*

[8] Z procesní opatrnosti, pro případ, že by soud uložení kaucí neposoudil jako zásah správního orgánu, nýbrž jako rozhodnutí správního orgánu, žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2013, kterým byla žalobci uložena povinnost složit peněžitou kauci ve výši 50 000 Kč, zrušil.

II. Vyjádření žalovaného

[9] Žalovaný se k věci vyjádřil nejprve v rámci svého podání ze dne 2. 10. 2013 k návrhu žalobce na vydání předběžného opatření. Uvedl, že žalobce byl dne 25. 8. 2013 v době 3.45 hodin zastaven na ulici O. v B. a kontrolován hlídkou obvodního oddělení policie jako řidič osobního motorového vozidla tov. zn. Škoda Fabia Combi, reg. zn. 1B8 8456. Žalobce při silniční kontrole vykazoval známky požití návykové látky nebo alkoholu. Byl řádně poučen a zákonným způsobem vyzván, aby se podrobil dechové zkoušce ke zjištění množství k alkoholu v dechu přístrojem Dräger, té se však žalobce odmítl podrobit. Následně byl žalobce hlídkou policie poučen a zákonným způsobem vyzván, aby se podrobil odbornému lékařskému vyšetření spojenému s odběrem krve. Tomuto vyšetření se žalobce bez uvedení relevantního důvodu odmítl podrobit, ačkoliv toto nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví.

[10] S ohledem na prokazatelně odmítavé jednání žalobce (z jeho chování na místě události bylo zřejmé, že žalobce nehodlal s hlídkou spolupracovat, jeho chování bylo arogantní, postoj k celé věci byl silně zlehčující), pojala hlídka policie po posouzení konkrétních okolností případu důvodné podezření, že by se žalobce mohl vyhýbat následnému přestupkovému řízení. Z tohoto důvodu mu byla uložena kauce dle § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu, ve výši 50 000 Kč, jako záruka, že se žalobce dostaví k projednání věci k příslušnému správnímu orgánu. Žalobce nebyl schopen uvedenou částku složit na místě formu hotovosti, proto hlídka přistoupila k odtahu uvedeného vozidla na záchytné parkoviště.

[11] K žalobě samé se žalovaný přes výzvu soudu nevyjádřil. V souběžné věci vedené zdejším soudem pod sp. zn. 29 A 49/2013, týkající se samotného odtahu vozidla, žalobce ve vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl, že výše uložené kauce je zcela v intencích zákona o silničním provozu. Podle jeho § 125c odst. 1 písm. d) hrozí přestupci jako sankce pokuta ve výši 25 000 až 50 000 Kč a zákaz činnosti. Kauce nenahrazuje sankci za přestupek, tedy pokutu, ale slouží jako záruka, že se přestupce dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku.

III. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[12] Předmětem řízení je úkon žalované spočívající v uložení kauce žalobci dle § 125a zákona o silničním provozu. Soud se v první řadě zabýval právní úpravou tohoto úkonu správního orgánu [část III. a)], a následně možnostmi jeho soudního přezkumu jak obecně [část III. b)], tak *in concreto* [část III. c)].

a) Právní úprava institutu uložení kauce při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích

[13] Dle § 124 odst. 10 písm. l) zákona o silničním provozu jsou příslušníci Policie České republiky ve služebním stejnokroji při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích oprávněni vybírat kauce podle § 125a zákona.

[14] Podle § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu je policista *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 5 000 Kč do 50 000 Kč, nejvýše však do výše hrozící peněžní sankce za spáchaný přestupek. Kauci nelze vybrat od osoby, která požívá imunit a výsad podle zákona nebo mezinárodního práva.

[15] Složení kauce je dle odstavce 2 téhož paragrafu zárukou, že se řidič uvedený v odstavci 1 dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.

[16] Proceduru výběru a dalšího nakládání s kaucí upravuje § 125a zákona o silničním provozu v odstavcích 3 až 8 takto:

(3) Při výběru kauce policista poučí řidiče o důsledku vybrání kauce a podmínkách jejího vracení a vystaví písemné potvrzení o převzetí kauce. V písemném potvrzení musí být uveden důvod uložení kauce. Písemné potvrzení se vystavuje ve třech vyhotoveních.

(4) Jedno vyhotovení potvrzení o převzetí kauce vydá policista řidiči, jedno vyhotovení ponechá pro evidenční účely policie a jedno vyhotovení předá spolu s vybranou kaucí nejpozději následující pracovní den obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu byla kauce vybrána. Obecní úřad obce s rozšířenou působností uloží kauci do úschovy.

(5) Kauce se řidiči vrátí v plné výši, nebyl-li v řízení o přestupku shledán vinným z jeho spáchání. 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).

(7) Propadlá kauce je příjmem obce s rozšířenou působností, jejíž obecní úřad vedl řízení o přestupku.

(8) Prováděcí právní předpis stanoví náležitosti a vzor potvrzení o převzetí kauce.

[17] Případný následek nesložení kauce plyne z § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu, podle něhož může policista při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích 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 (dále jen „technický prostředek“) nebo odtažením vozidla, jestliže řidič je podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení a nesložil kauci jako záruku, že se dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku.

[18] Institut kaucí byl do zákona o silničním provozu vložen s účinností od 1. 7. 2006 zákonem č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve spojení se zákonem č. 226/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

[19] Z uvedených ustanovení, stejně jako z důvodové zprávy k zákonu č. 411/2005 Sb. (sněmovní tisk č. 833/0, čtvrté volební období, 2002–2006, www.psp.cz), plyne, že kaucí 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.

[20] Právní norma regulující vybírání kaucí při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích se však skládá i z jiných než výše uvedených ustanovení zákona o silničním provozu. S přihlédnutím k povaze věci, ale zejména vzhledem k absenci vylučujících ustanovení v zákoně o silničním provozu (naopak srov. § 129 tohoto zákona), je totiž nepochybné, že na věc se vztahují i příslušná ustanovení správního řádu.

[21] Správní řád jako jeden z tzv. zajišťovacích prostředků, tedy prostředků zajišťujících účel a průběh řízení (viz § 58 správního řádu), vymezuje v § 147 institut záruky za splnění povinnosti. Podle odstavce 1 tohoto paragrafu může správní orgán mimo jiné i v případech stanovených zvláštním zákonem účastníkovi uložit povinnost složit peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu může být v řízení uložena. V dalších odstavcích (2 až 6) je podrobně upravena procedura a podmínky pro uplatnění záruky za splnění povinnosti a též nakládání s poskytnutou zárukou. Z § 143 odst. 1 správního řádu pak plyne, že oprávněné úřední osoby mohou o uložení povinnosti složit záruku za splnění povinnosti rozhodnout „na místě“.

[22] Typem peněžitě záruky za splnění povinnosti je zcela nepochybně i kaucí vybíraná dle § 125a zákona o silničním provozu, přičemž zákon o silničním provozu je tím zvláštním zákonem, na nějž je v § 147 odst. 1 správního řádu odkazováno. Na tom ničeho nemění ani skutečnost, že kaucí 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.

[23] Zákon o silničním provozu je samozřejmě vůči správnímu řádu zákonem zvláštním, správní řád se tak při vybírání kaucí při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích použije subsidiárně (tedy v otázkách, v nichž zákon o silničním provozu nestanoví jiný postup).

b) Právní povaha uložení kauce při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a soudní přezkum tohoto aktu

[24] Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008-164, ve věci „*Adast Systems, a. s.*“, publ. pod č. 2181/2011 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle soudního řádu správního, tedy žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), žaloby nečinnostní (§ 79 a násl. s. ř. s.) a žaloby zásahové (§ 82 a násl. s. ř. s.), je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností byl podroben účinné soudní kontrole. Ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplnku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.

[25] V daném případě si žalobce zřejmě nebyl zcela jist povahou napadeného úkonu správního orgánu a žalobu tak koncipoval primárně jako žalobu zásahovou, ovšem s dovětkem, že nelze vyloučit ani možnost, že uložení kauce je rozhodnutím.

[26] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou spočívá v první řadě 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. 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.

[27] Pokud jde o formální stránku, vyžaduje zákon, aby povinnost složit kauci byla ukládána rozhodnutím [viz § 147 odst. 3, § 143 odst. 1 písm. c), odst. 2 správního řádu; odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek]. Na tomto místě soud odhlíží od skutečnosti, že v daném případě lze o dodržení formální stránky žalovaným důvodně pochybovat.

[28] Vedle toho má však 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 – zde peněžní hotovosti. Dokud nenastanou okolnosti mající za následek vrácení kauce, nemůže účastník s tímto svým majetkem disponovat, neboť tento je deponován nejprve u policie a poté u správního orgánu vedoucího přestupkové řízení. Rovněž účinky nezaplacení kauce spočívající v možném zabránění v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla nebo odtahem vozidla, a to na dobu, dokud nepominou důvody pro zabránění v jízdě, je nutno považovat za zásah do právní sféry jednotlivce. Již z obecného pohledu lze

ostatně říci, že povinnost k peněžitému plnění může správní orgán uložit pouze rozhodnutím (srov. definici rozhodnutí v § 65 odst. 1 s. ř. s.), takový úkon nemůže být pojmově faktickým zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[29] Jak plyne z výše uvedeného, soud dospěl k závěru, že úkon správního orgánu spočívající v uložení kauce je způsobilý zasáhnout do práv a lze jej tedy považovat za rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Před samotným meritorním přezkumem rozhodnutí je ovšem též nutno zabývat se tím, zda na ně nedopadá některá z kompetenčních výluk uvedených v § 70 s. ř. s. V daném případě by se mohlo jednat o výluku obsaženou v § 70 písm. b) s. ř. s., tedy o otázku, zda uložení kauce není rozhodnutím předběžné povahy. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu, jakož i Nejvyššího správního soudu, při výkladu a aplikaci této kompetenční výluky je nutno postupovat nanejvýš obezřetně a restriktivně.

[30] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zavedl v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54 (publ. pod č. 1982/2010 Sb. NSS), tzv. test rozhodnutí předběžné povahy. Podle něj se o rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Časová podmínka stanoví, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok, a dále, že konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy též musí být vydáno buďto v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem nebo může být vydáno i mimo takové řízení, v tom případě musí být zákonem jednoznačně stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Účinky předběžného rozhodnutí pak musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Věcná podmínka ukládá, aby konečné rozhodnutí zároveň rozhodlo také o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným. Konečně osobní podmínka určuje, že adresátem konečného rozhodnutí musí být také osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy (srov. též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008-90, ve věci „CZT a. s.“ publ. pod č. 2001/2010 Sb. NSS).

[31] Soud tedy přistoupil k aplikaci uvedeného testu na rozhodnutí o uložení kauce dle § 125a zákona o silničním provozu. V daném případě se jedná o vztah mezi rozhodnutím o uložení kauce a řízením o přestupku, jehož hladký průběh má uložena kauce zajišťovat. Na půdorysu aktuální právní úpravy soud dospěl k závěru o nesplnění předmětných podmínek. V zásadě je naplněn pouze prvek osobní – řízení o přestupku je vedeno proti osobě, již byla uložena povinnost složit kauci.

[32] Pokud jde o hledisko časové, je nutno v první řadě uvést, že rozhodnutí o uložení kauce časově předchází rozhodnutí konečnému, tedy rozhodnutí o přestupku (je-li vydáno), které podléhá soudnímu přezkumu. Z logiky věci též plyne, že rozhodnutí o uložení kauce je vydáváno před zahájením samotného přestupkového řízení. Podstatné ovšem je, že předmětné přestupkové řízení nemusí být vůbec zahájeno. Oznámení policie o přestupku je dle § 67 odst. 2 zákona o přestupcích pouhým podkladem pro zahájení řízení o přestupku. Podle odstavce 1 téhož paragrafu se přestupky projednávají z úřední povinnosti (vyjma přestupků, které se projednávají jen na návrh). Správní orgán je povinen zahájit řízení o přestupku bezodkladně, nejpozději do šedesáti dnů, to však pouze za podmínky, že věc neodloží nebo neshledá důvod pro postoupení věci jinému orgánu (§ 67 odst. 3 zákona o přestupcích). Důvody pro odložení

věci jsou specifikovány v § 66 zákona o přestupcích. Podle jeho odstavce 4 se o odložení věci nevydává rozhodnutí, pouze se vyrozumí poškozený. Z uvedeného plyne, že správní orgán příslušný k řízení o přestupku není povinen toto řízení vždy zahájit, a současně, že dokud není řízení o přestupku zahájeno, nemá osoba podezřelého nárok na vydání (konečného) rozhodnutí o přestupku. Tím ovšem není splněna časová podmínka testu rozhodnutí o uložení kaucy coby rozhodnutí předběžné povahy.

[33] Věcná podmínka, která předpokládá souvislost mezi důvody předběžného a konečného rozhodnutí, ovšem splněna také není. Předmětem přestupkového řízení je zjištění, zda jeho pachatel skutek skutečně spáchal, zda tím naplnil znaky skutkové podstaty některého z přestupků, zda je za přestupek odpovědný a nakonec úvaha o sankci. Správní orgán rozhodující o přestupku ovšem nezkoumá, zda bylo oprávněně rozhodnuto o uložení kaucy; pouze v případě, že ukládá sankci ve formě pokuty, započte ve výroku rozhodnutí o uložení sankce kauci na zaplacení uložené pokuty, respektive kauci řidiči vrátí v plné výši, nebyl-li v řízení o přestupku shledán vinným z jeho spáchání (§ 125a odst. 5 zákona o silničním provozu; v určitých případech též kaucy propadne). Skutečnost, že je oprávněným orgánem rozhodnuto o spáchání přestupku, není potvrzením zákonnosti rozhodnutí o uložení kaucy; rozhodnutí o přestupku pouze aprobejuje úvahu správního orgánu rozhodujícího o uložení kaucy, že řidič bude podroben přestupkovému řízení. Orgán rozhodující o přestupku se tedy nijak nezabývá a ani nemůže zabývat zákonností postupu a rozhodnutí orgánu, který o uložení kaucy rozhodl, a důsledky nezákonnosti takového rozhodnutí nemůže nijak zhojit.

[34] Situace je přitom obdobná i v situaci, kdy řidič uloženou kauci nesloží. V takovém případě se ovšem vystavuje riziku zásahu policejního orgánu spočívajícího v zabránění mu v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla nebo odtahováním vozidla. Podmínky pro tento zásah stanovené v § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu jsou totožné jako podmínky pro uložení kaucy stanovené v § 125a odst. 1 téhož zákona, přičemž logicky přistupuje podmínka nesplnění předchozího rozhodnutí o uložení kaucy. I v tomto případě nemá tento postup vliv na samotnou existenci rozhodnutí o uložení kaucy a stejně tak se jím nezabývá ani správní orgán rozhodující o přestupku. Dle § 118a odst. 6 zákona o silničním provozu policie pouze zajistí uvolnění vozidla, jestliže pominuly důvody pro zabránění v jízdě vozidla.

[35] Z toho plyne, že mezi rozhodnutím o uložení kaucy dle § 125a zákona o silničním provozu a řízením o přestupku nejsou splněny podmínky věcné a časové souvislosti. Z věcného hlediska jsou hmotně právní podmínky obou rozhodnutí v podstatné míře odlišné; není shodný ani jejich smysl. Smyslem uložení kaucy je přispět k zajištění účelu a průběhu přestupkového řízení. Smyslem přestupkového řízení je potrestat pachatele za spáchaný protiprávní čin a vést ho k nápravě. Není rozhodující, že důvodem pro rozhodnutí o uložení kaucy je pravděpodobnost uložení sankce. Rozhodnutí o uložení kaucy má vlastní zákonné podmínky, vede se o něm samostatné řízení, a vybočení z jejich rámce není předmětem přezkumu v žádném dalším řízení; z časového i věcného hlediska tak toto rozhodnutí nepředchází žádnému konečnému rozhodnutí s obdobným hmotněprávním obsahem. Rozhodnutí o uložení kaucy má po určitou dobu negativní důsledky pro řidiče, které za této situace nelze žádným způsobem odčinit, neboť podmínky pro náhradu škody podle § 8 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), nejsou splněny.

[36] Soud tedy shledal, že uložení kaucí dle § 125a zákona o silničním provozu je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které nemá předběžnou povahu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Jako takové tedy podléhá samostatnému soudnímu přezkumu.

c) Přezkum nyní žalobou napadeného rozhodnutí o uložení kaucí

[37] Správní soudnictví má vůči rozhodování orgánů veřejné správy pouze subsidiární povahu. Jednou z podmínek soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů tak je předchozí vyčerpání přípustných řádných opravných prostředků ve správním řízení [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s., srov. též § 79 odst. 1 či § 85 s. ř. s.].

[38] Jak vyplynulo z již výše uvedeného, kauci dle § 125a zákona o silničním provozu ukládá policie rozhodnutím. Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník řízení proti každému rozhodnutí správního orgánu podat odvolání, nestanoví-li zákon jinak. Zákon o silničním provozu se otázkou opravných prostředků vůči rozhodnutí o uložení kaucí výslovně nezabývá, tyto tedy ani nevylučuje (viz zejména § 129 zákona o silničním provozu). Negativní závěr pak k možnosti podání odvolání vůči předmětnému rozhodnutí neplyne ani z obecného § 147 správního řádu. Toto ustanovení naopak s podáním odvolání proti rozhodnutí o uložení záruky explicitně počítá v odst. 3, přičemž ovšem stanoví, že takové odvolání nemá odkladný účinek, což dle § 143 odst. 2 platí i v případě vyhlášení rozhodnutí na místě.

[39] Soud zkoumal otázku vyčerpání řádných opravných prostředků a shledal, že žalobce proti žalobou napadenému rozhodnutí nepodal odvolání. Tato skutečnost vyplynula ze správního spisu a k dotazu soudu ji potvrdil i žalobce v podání ze dne 29. 10. 2013.

[40] Nevyčerpání přípustných řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem je obecně důvodem k odmítnutí žaloby pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

[41] V souzené věci však soud též zjistil, že o možnosti podání odvolání proti rozhodnutí o uložení kaucí nebyl žalobce správním orgánem vůbec poučen. V takovém případě je ovšem nutno postupovat dle § 46 odst. 5 s. ř. s., podle něhož podal-li návrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.

[42] Pod pojmem „*nesprávné poučení správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek*“ lze přitom rozumět nejen každé takové poučení, z něhož není zřejmé, že proti předmětnému rozhodnutí je možné brojit opravným prostředkem ještě na správní linii, ale též situace, kdy poučení o opravném prostředku zcela chybí (viz např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2007, sp. zn. 5 Ca 355/2006).

[43] Orgánem příslušným k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí policie o uložení kaucí je dle § 124 odst. 1, 8, 9 a 10 zákona o silničním provozu, ale zejména dle § 1 zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 274/2008 Sb., Ministerstvo vnitra. Tento závěr plyne i z důvodové zprávy k zákonu

č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky (sněmovní tisk č. 440/0, páté volební období, 2006–2010, www.psp.cz), v níž je v části týkající se též změny zákona o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích mimo jiné uvedeno: „*Pokud jde o správní řízení, dochází k posunu v příslušnosti. V prvním stupni budou namísto stávajících okresních ředitelství rozhodovat krajské správy. Ve druhém stupni bude rozhodovat Ministerstvo vnitra.*“

IV. Závěr

[44] Z uvedených důvodů soud dle § 46 odst. 5 s. ř. s. podanou žalobu odmítl a věc postoupil správnímu orgánu příslušnému k vyřízení řádného opravného prostředku, tedy Ministerstvu vnitra.

[45] V této souvislosti soud připomíná, že při postupu dle § 46 odst. 5 s. ř. s. se uplatní fikce včasnosti podání opravného prostředku, byl-li návrh podán včas u soudu (relevantní je tedy dodržení lhůty k podání návrhu soudu, nikoli dodržení lhůty k podání opravného prostředku ve správním řízení; viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. 7 A 25/2001 [331/2004 Sb. NSS]).

[46] Za této situace, kdy existovaly důvody pro odmítnutí žaloby, nebyly dány podmínky pro to, aby soud rozhodoval o dalších procesních návrzích žalobce týkajících se osvobození od soudních poplatků a nařízení předběžného opatření.

V. Náhrada nákladů řízení

[47] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 31. října 2013

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu