



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **J. G.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 386/100, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2014, č. j. 30 A 62/2014 - 30,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2014, č. j. 30 A 62/2014-30, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2014, č. j. 30 A 62/2014 - 30, byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal vydání rozsudku, jímž by byla konstatována nezákonnost zásahu Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje (dále jen „krajské ředitelství“) spočívajícího ve výběru kauce podle ust. § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že podklady pro uložení kauce [oznámení (odevzdání) přestupku (věci), potvrzení o převzetí kauce a úřední záznam] poskytují dostatečný podklad pro závěr, že uložení sankce nebylo nezákonným zásahem. Podle krajského soudu bylo v citovaném potvrzení srozumitelně a způsobem odpovídajícím okolnostem věci vyjádřeno, v čem policista spatřuje důvodné podezření, že se stěžovatel bude vyhýbat přestupkovému řízení. Toto podezření bylo navíc umocněno chováním stěžovatele popsaným dostatečně určitě v úředním záznamu. Navíc stěžovatel byl podezřelý ze spáchání velmi závažného porušení pravidel silničního provozu, přičemž policista přihlédl k tomu, že se odmítl vyjádřit k vlastnímu přestupku, z jehož spáchání byl podezřelý, a zejména pak odmítl podepsat oznámení o přestupku, resp. odmítl svým podpisem stvrdit,

že byl poučen o průběhu správního řízení a doručování v jeho rámci. I z těchto okolností mohl zasahující policista oprávněně nabýt podezření, že se stěžovatel hodlá vyhybat přestupkovému řízení. Pro podporu svých závěrů krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 - 48.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nesprávného právního posouzení se krajský soud podle stěžovatele dopustil tím, že na projednávanou věc aplikoval právní názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 - 48, místo toho, aby zohlednil právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 As 6/2014 - 32, jímž byl dřívější právní názor překonán. Podle citovaného rozsudku již nelze tvrdit, že by pouhé obecné konstatování subjektivního dojmu policisty ohledně blíže nespecifikovaného chování a jednání řidiče dostačovalo k odůvodnění výběru kaucí. Naopak je nutné uvedené chování, jednání či vystupování specifikovat do takové míry, aby bylo možno vyloučit takové jednání řidiče, které nelze považovat za dostatečně odůvodňující podezření z vyhybání se správnímu řízení. Postup policistů, jímž je zásadně zasahováno do základních práv a svobod fyzické osoby, musí být odůvodněn objektivními skutečnostmi. V projednávané věci stěžovatel pouze nepodepsal oznámení o přestupku, přičemž tuto povinnost mu neukládá žádný právní předpis. Právě za toto jednání, spolu s odmítnutím podepsání pokutového bloku, byl sankcionován výběrem kaucí. Stěžovatel rovněž namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu, že se krajský soud nezabýval argumentací stěžovatele, že v jeho případě nebyly splněny podmínky pro výběr kaucí a omezil se pouze na posouzení kvality formálního odůvodnění jejího výběru. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajské ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovilo souhlas se závěry krajského soudu a v plném rozsahu odkázalo na své vyjádření k žalobě.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, přičemž neshledal vady uvedené v odst. 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu byl stěžovatel dne 7. 4. 2014 zastaven v Karlových Varech hlídkou Policie ČR poté, co mu byla jako řidiči motorového vozidla v místě, kde je maximální povolená rychlost 70 km/h, naměřena rychlost 92 km/h (po odečtení tolerance). Podezření ze spáchání přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích bylo zaznamenáno v tiskopisu „Oznámení (odevzdání) přestupku (věci)“ ze dne 7. 4. 2014, č. j. KRPK-31917/PŘ-2014-1900DP (dále jen „oznámení přestupku“). V tiskopisu je uvedeno, že stěžovatel jej odmítl podepsat a zároveň nevyužil možnosti vyjádřit se k němu. V „Potvrzení o převzetí kaucí“ ve výši 5.000 Kč ze dne 7. 4. 2014 (dále jen „potvrzení o převzetí kaucí“) je v rubrice, ve které má policista uvést důvody, na jejichž základě měl důvodné podezření, že se řidič bude vyhybat přestupkovému řízení (§ 125a odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích), pouze uvedeno: „Řidič nesouhlasí a odmítá podepsat oznámení o přestupku, kdy mu byla naměřena rychlost v obci 70/95/92 km/h. Rychlost naměřena v obci Karlovy Vary, ul. Tábořská v 10:27 hod.“ V úředním záznamu zasahujícího policisty ze dne 7. 4. 2014, č. j.

pokračování

KRPK-31917-1/PŘ-2014-1900DP (dále jen „úřední záznam“) je nad rámec citovaného odůvodnění uvedeno, že řidič, který se toho dne dopustil přestupku a odmítl podepsat oznámení o přestupku, se choval arogantně, hrubě a nezdvořile. Na základě toho zasahující policista pojal podezření, že řidič se bude vyhýbat přestupkovému řízení a uložil mu proto kauci podle ust. § 125a odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek skutečně nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, srov. např. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud také judikoval v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se pak Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody*“.

Napadený rozsudek krajského soudu podle názoru Nejvyššího správního soudu není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů má právní závěry vyslovené správním orgánem za správné a naopak, z jakých důvodů jsou žalobní námitky nedůvodné.

Odůvodnění závěrů krajského soudu splňuje požadavky kladené na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Ve vztahu ke konkrétní argumentaci stěžovatele je třeba uvést, že krajský soud sice hodnotí pouze formální stránku odůvodnění výběru kaucí, nicméně z jeho úvah (především na str. 6 a 7 napadeného rozsudku) je jasné patrné, že učinil rovněž závěry o tom, že skutečnosti uvedené v potvrzení o převzetí kaucí a v úředním záznamu, ve spojení se závažností přestupku, z něhož byl stěžovatel podezřelý, dostatečně odůvodňují výběr kaucí, a tedy mohou vést důvodnému podezření, že se stěžovatel bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížními námitkami týkajícími se právního posouzení věci ve smyslu ust. § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval povahou kaucí podle ust. § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích. Podle konstantního názoru Nejvyššího správního soudu nelze na tuto kauci nahlížet jako na rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti uložení kaucí je třeba podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. O výběru kaucí není totiž rozhodováno v konkrétním, právními předpisy vymezeném, typu řízení a není o něm vydáváno formalizované rozhodnutí, nýbrž pouze písemné potvrzení podle ust. § 125a odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích (srov. kritéria pro rozlišení rozhodnutí a nezákonného zásahu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 6 As 34/2009 - 33). Potvrzení o převzetí kaucí přitom nelze řadit mezi rozhodnutí o uložení záruky podle ust. § 147 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Výběr kaucí je totiž obsažen ve zvláštní úpravě v ust. § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích, přičemž úpravu ust. § 147 správního řádu na něj nelze aplikovat již proto, že institut záruky je pojmově koncipován pro již zahájená řízení, kdy o uložení povinnosti složit záruku, popř. o přijetí záruky, rozhoduje správní orgán v průběhu správního řízení. V okamžiku výběru kaucí podle ust. § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích naproti tomu žádné správní řízení neprobíhá, neboť o jeho případném zahájení rozhodne teprve následně správní orgán příslušný k jeho vedení, a to mj. na základě podkladů shromážděných zasahujícím policistou. Pro podporu výše uvedených závěrů srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 - 48, dostupný na www.nssoud.cz.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že nebyly splněny zákonné podmínky pro uložení kaucí. Zejména poukazoval na absenci důvodů zakládajících důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Podle ust. § 125a odst. 1 až 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích 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. Složení kaucí je zárukou, že se řidič uvedený v odstavci 1 dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Policista při výběru kaucí poučí řidiče o důsledku vybrání kaucí a podmínkách jejího

pokračování

vracení a vystaví písemné potvrzení o převzetí kauce. V písemném potvrzení musí být uveden důvod uložení kauce.

Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 - 48, a z rozsudku téhož soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 As 6/2014 - 32, oba dostupné na www.nssoud.cz, důvody, v nichž zasahující policisté spatřují důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, je třeba alespoň stručně uvést již v potvrzení o přijetí kauce, jehož prostřednictvím je řidič s těmito důvody seznámen přímo na místě. Na odůvodnění kauce přitom logicky nelze klást nároky vycházející z požadavků na odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Je totiž třeba přihlídnout k podmínkám, za nichž je potvrzení o převzetí kauce vystavováno (konkrétní místo či prostředí zásahu, frekvence provozu, povětrnostní situace či chování dotčeného řidiče v reakci na provádění silniční kontroly atp.). Postačí proto srozumitelné a okolnostem věci odpovídající stručné vyjádření, v čem policista spatřuje důvodné podezření, že se řidič motorového vozidla podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích bude vyhýbat přestupkovému řízení (srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 - 48). V následném rozsudku ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 As 6/2014 - 32, který byl publikován i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, pak zdejší soud dále uvedl, že relevantním důvodem nemůže být libovolná skutečnost nebo pouze samotné spáchání předmětného přestupku. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku provedl demonstrativní výčet okolností, které mohou založit důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení. Takovým důvodem může být např. to, že řidič nemá na území České republiky trvalé bydliště, popř. má nahlášen trvalý pobyt na obecním úřadě, v minulosti se přestupkovému řízení vyhýbal, hrozí mu pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů, případně řidič sám avizuje, že přestupkové řízení bude mařit.

Ve stěžovatelově případě uvedl policista jako důvod pro uložení kauce pouze, že *„řidič nesouhlasí a odmítá podepsat oznámení o přestupku, kdy mu byla naměřena rychlost v obci 70/95/92 km/h. Rychlost naměřena v obci Karlovy Vary, ul. Tábořská v 10:27 hod.“*. Policista tedy důvodné podezření ve smyslu ust. § 125a odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích postavil pouze na tom, že řidič projevil nesouhlas a odmítl podepsat vyplněný tiskopis. Až následně v úředním záznamu doplnil další důvody, a sice arogantní, hrubé a nezdvořilé chování stěžovatele.

Podle Nejvyššího správního soudu policistou uvedené důvody v potvrzení o převzetí kauce nedosahují takové intenzity, aby na jejich základě mohl policista nabýt důvodné podezření, že se řidič podezřelý ze spáchání přestupku bude vyhýbat přestupkovému řízení. Institut kauce je sice ze své povahy institutem nikoliv sankčním, nýbrž zajišťovacím (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2014, č. j. 9 As 37/2014 - 43, publ. pod č. 3074/2014 Sb. NSS), na jehož aplikaci jsou kladeny mírnější nároky, než na aplikaci sankčních institutů, avšak to neznamená, že by v potvrzení nemusely být uvedeny žádné důvody ve smyslu ust. § 125a odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Tyto důvody navíc musí dosáhnout požadované intenzity, tj. musí z nich vyplývat důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení. K tomu srov. např. příklady uvedené v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 As 6/2014 - 32. Vyloučit samozřejmě nelze ani důvody další, vždy se však musí jednat o důvody splňující zákonné podmínky ve

smyslu § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích. Fakt, že stěžovatel s policisty nespolupracoval a odmítl podepsat předmětné oznámení a vyjádřit se k němu, nelze za takový důvod považovat. Lze se jistě pozastavit nad tím, proč stěžovatel, pokud nesouhlasil s tím, že spáchal přestupek, neuvedl tento svůj názor v příslušné části tiskopisu. Nicméně pouhou skutečnost, že stěžovatel zaujal komunikačně minimalistický postoj a k přestupku, z jehož spáchání byl podezřelý, se nevyjádřil, nelze bez dalšího chápat jako snahu vyhýbat se správnímu řízení, nýbrž de facto jako realizaci jeho práva na volbu libovolné procesní strategie v intencích ust. § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ta může spočívat rovněž i v mlčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud si je přitom vědom toho, že úřední záznam obsahuje širší popis skutkového stavu, jakož i toho, že stěžovatel byl podezřelý ze spáchání přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. f), bod 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích. V daném konkrétním případě však s ohledem na výše uvedené nelze souhlasit s krajským soudem, že byly splněny všechny zákonné podmínky ve smyslu § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Nejvyšší správní soud výše uvedeným výkladem vztahujícím se ke konkrétnímu skutkovému stavu nijak nesnižuje význam institutu kauce ve smyslu § 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud je si plně vědom důvodů, které zákonodárce vedly k zakotvení institutu kauce do právního řádu. V právním státě však k aplikaci takového institutu může dojít pouze při splnění všech zákonných podmínek, tj. mj. i podmínky dostatečné specifikace důvodů pro uložení kauce. S ohledem na rozsáhlost množiny konkrétních skutkových situací, resp. jejich variací, ke kterým může v budoucnu docházet, nelze provést konečný taxativní výčet všech důvodů podřaditelných pod citované ustanovení. Vždy je však nutno trvat na tom, aby zakládaly důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení (§ 125a zákona o provozu na pozemních komunikacích).

Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 12. února 2015

JUDr. Eliška Cihlářová

pokračování

předsedkyně senátu