



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **F. V.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Zlínského kraje**, se sídlem J. A. Bati 5637, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 3. 2015, č. j. 62 A 9/2015 - 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 9. 1. 2015 se žalobce domáhal u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) určení, že zásah policisty Krajského ředitelství policie Zlínského kraje provedený dne 18. 11. 2014 v době kolem 10:28 hodin na silnici č. I/50 u obce Zlehov, spočívající ve výběru kauce ve výši 8000 Kč u žalobce jako řidiče motorového vozidla, byl nezákonný. Nezákonnost tohoto zásahu spatřoval žalobce v tom, že nebyla naplněna podmínka existence důvodné obavy, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení, když jako důvod této obavy žalovaný uvedl výši hrozící sankce. Tento důvod žalobce neakceptoval. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2012, č. j. 4 As 6/2014 – 27, žalobce zejména namítal, že samotné spáchání přestupku nijak neodůvodňuje podezření, že by se měl vyhýbat přestupkovému řízení.

Krajský soud ve shora nadepsaném rozsudku rozhodl tak, že předmětný zásah žalovaného byl nezákonný, a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 10 228 Kč. V odůvodnění napadeného rozsudku pak krajský soud uvedl, že spornou otázkou byla existence důvodného podezření, že se řidič (žalobce) bude vyhýbat přestupkovému řízení. Při posouzení této otázky krajský soud zohlednil též některé rozsudky Nejvyššího správního soudu zabývající se touto otázkou (konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 – 48, a ze dne 17. 4. 2012, č. j. 4 As 6/2014 – 27; veškerá zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Krajský soud dospěl k závěru, že pouhá skutečnost, že za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích hrozí zákaz činnosti (zákaz řízení motorového vozidla) či „vyšší pokuta“ (byť v řádech desítek tisíc Kč), není dostačující pro existenci důvodného podezření, že se bude řidič vyhýbat přestupkovému řízení. Může se však jednat o skutečnost, která ve spojení s nějakou další okolností vznik důvodného podezření způsobí. Jelikož však nebyly žádné takové další skutečnosti zjištěny, konstatoval krajský soud, že nebylo možno dovodit existenci důvodného podezření, že se žalobce bude přestupkovému řízení vyhýbat.

Proti tomuto rozsudku brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, v níž uplatňuje kasační důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Tvrdí tedy nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Krajským soudem nesprávně posouzená právní otázka je stěžovatelem spatřována v hodnocení zákonnosti zásahu spočívajícího ve výběru kaucí a s tím souvisejícího posouzení existence důvodného podezření, že se řidič bude v posuzovaném případě vyhýbat přestupkovému řízení.

Stěžovatel k tomuto předně namítá, že krajský soud nepřípadně argumentoval odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 As 6/2014 – 27, neboť tento se vztahoval na případ, kdy na potvrzení o převzetí kaucí nebyly uvedeny konkrétní důvody, pro něž policisté dospěli k závěru o existenci podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení. Až následně bylo jako tento důvod označeno samotné spáchání přestupku. Skutkový stav nynější věci je přitom odlišný, neboť v potvrzení o převzetí kaucí bylo, na rozdíl od případu v citované věci, náležitě odůvodněno, proč se zasahující policista obával, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Dále se stěžovatel neztotožňuje s názorem krajského soudu, dříve vyřčeným v rozsudku ze dne 12. 12. 2013, č. j. 29 A 49/2013 – 70, na který soud odkázal i v napadeném rozsudku, dle něhož hrozící zákaz řízení či jiná citelná sankce nemůže být postačující ke vzniku důvodného podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, avšak musí být vždy spojena s nějakou další skutečností, např. absencí trvalého bydliště či se skutečností, že se řidič již dříve přestupkovému řízení vyhýbal. Takový výklad nemá dle stěžovatele oporu v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění

pokračování

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), ani nemá oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Naopak, stěžovatel má za to, že každá z těchto okolností může sama o sobě zakládat důvodnou obavu, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Stěžovatel rovněž nesouhlasí s názorem krajského soudu, jenž rozlišuje mezi hrozbou sankce zákazu řízení motorových vozidel na straně jedné a hrozbou pozbytí řidičského oprávnění na základě „vybodování“ na straně druhé, jsou-li tyto nepříznivé důsledky nahlíženy jako potenciální důvody zakládající obavu z vyhýbání se přestupkovému řízení.

Ohledně závěru krajského soudu, dle něhož může hrozba sankce za přešůpek proti bezpečnosti a plynulosti provozu založit takové důvodné podezření toliko v souběhu s dalšími okolnostmi nasvědčujícími obavám z vyhýbání se přestupkovému řízení, namítá stěžovatel, že po zasahujícím policistovi nelze spravedlivě požadovat provádění rozsáhlého šetření, dokazování, analýzy a odůvodnění obvyklých ve správním či přestupkovém řízení. Odkazuje přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 – 48, a dodává, že zasahující policista nemá možnost v místě a čase kontroly zjistit informace o průběhu předchozích přestupkových řízení a (ne)aktivitě přestupce v nich.

Za účelem podpoření své argumentace cituje stěžovatel ze Zprávy o výsledku šetření veřejného ochránce práv ze dne 30. 4. 2013, sp. zn. 953/2013/VOP/MK: „...*důvodů pro vybrání kaue může být celá řada. Může se jednat o případ, kdy bude řidičem osoba, která nemá na území České republiky trvalé bydliště nebo má nahlášen trvalý pobyt na městském či obecním úřadu. Rovněž mohou nastat situace, kdy řidiči hrozí za oznamovaný přešůpek zákaz řízení či větší peněžitá pokuta.*“ Ke kasační stížnosti byl přiložen též dopis zástupce veřejného ochránce práv ze dne 23. 1. 2015, sp. zn. 7570/2014/VOP/MK, jímž bylo Krajskému ředitelství policie Zlínského kraje sděleno, že v postupu Policie České republiky při uložení a výběru kaue dle zákona o silničním provozu v jiném případě, jenž měl být skutkově obdobný nynější věci, nebylo shledáno pochybení.

Žalobce nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, jednající svým pověřeným zaměstnancem majícím vysokoškolské právnické vzdělání, a je přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž vážil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, ke kterým by měl přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Důvodem podání kasační stížnosti je stěžovatelem tvrzená nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky zákonnosti výběru kaue dle § 125a zákona o silničním provozu, přesněji posouzení naplnění zákonné podmínky

pro výběr této kauce. Touto podmínkou je podle § 125a odst. 1 věty první zákona o silničním provozu důvodné podezření, že se řidič motorového vozidla, podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Nejvyšší správní soud se výkladem předmětného ustanovení zákona o silničním provozu v minulosti již několikrát zabýval (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 273/2014 – 32, ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 Aps 10/2013 – 73, ze dne 27. 4. 2015, č. j. 4 As 47/2015 – 34, či ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 – 48). Z posledně označeného rozsudku se přitom podává: „... v rámci řízení před správními soudy, jehož předmětem je posouzení zákonnosti výběru kauce v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, lze vedle potvrzení o převzetí kauce vycházet i z jiných podkladů, z nichž lze zjistit okolnosti uložení kauce. Takovými podklady (důkazními prostředky) mohou být např. oznámení o přestupku, úřední záznamy, svědecké výpovědi či zvukové, obrazové nebo jiné nahrávky, které zachycují provádění zásahu a byly pořízeny v souladu se zákonem.“

V potvrzení o převzetí kauce ze dne 18. 11. 2014 zasahující policista uvedl, že kauce byla stěžovateli uložena vzhledem k závažnosti zjištěného přestupku a hrozící sankci zákazu řízení motorového vozidla. V záznamu o přestupku ze dne 19. 11. 2014, č. j. KRPZ 123827-7/PŘ-2014-151106 se podává, že kauce byla uložena vzhledem k závažnosti zjištěného přestupku, hrozícímu zákazu řízení motorových vozidel, společně s hrozící vyšší sankcí ve správním řízení. Konečně pak v oznámení o přestupku ze dne 24. 11. 2014, č. j. KRPZ-123827-11/PŘ-2014-151106, se uvádí: „Vzhledem k závažnosti zjištěného dopravního přestupku a skutečnosti, že by se uvedený F. V. mohl vyhýbat přestupkovému řízení z důvodu výše peněžitě sankce a hrozícího zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel, byla tomuto v souladu s ustanovením § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. uložena kauce...“

Nejvyšší správní soud nemůže stěžovateli přisvědčit v tom, že by citelná sankce, hrozící podezřelému za spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, mohla být sama o sobě objektivně hodnocena jako skutečnost způsobitá založit důvodnou obavu, že se řidič motorového vozidla bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Předmětná argumentace stěžovatele obsahuje dva problematické prvky. Prvním z nich je spojování citelnosti hrozící sankce pro řidiče podezřelého ze spáchání přestupku s důvodem pro vyhýbání se přestupkovému řízení, druhým pak paušální konstatace citelnosti konkrétního druhu sankce, jež postrádá zohlednění individuálních relevantních okolností případu.

Ohledně prvně jmenovaného problému je zdejší soud přesvědčen, že i za předpokladu, že hrozící sankce je pro podezřelého řidiče skutečně (zjistitelně) citelná, nelze z toho automaticky dovozovat, že se řidič bude přestupkovému řízení vyhýbat. Smyslem uložení sankce je mj. zásadně i represe, představovaná citelnou újmou pro postihovaný subjekt. Měla-li by pak citelnost sankce být důvodem pro obavu, že se podezřelý bude vyhýbat přestupkovému řízení, byl by tento důvod dán u drtivé většiny podezřelých.

pokračování

Důsledky takto širokého výkladu jsou však zjevně disproporční k intenzitě zásahu do majetkové sféry podezřelého, kterou představuje vybrání kauce dle § 125a zákona o silničním provozu. Jistá míra korelace mezi citelností sankce a motivací podezřelého k vyhýbání se přestupkovému řízení zde sice nepochybně existuje, dle Nejvyššího správního soudu však jistě nedosahuje takové intenzity, že by na jejím základě bylo lze **důvodně** usuzovat na budoucí vyhýbání se přestupkovému řízení, neboť takový postup podezřelého bývá zpravidla výsledkem jeho volní úvahy, ovlivněné hned několika faktory odvíjejícími se od konkrétní situace, což znemožňuje takovou paušalizaci.

K druhému naznačenému problému je třeba nejdříve uvést, že subjektivnost vnímání citelnosti konkrétní sankce lze seznat např. již z modelového příkladu, kdy sankce zákazu činnosti řízení motorového vozidla bude zcela jistě značně citelnou pro řidiče, pro nějž každodenní řízení motorového vozidla podmiňuje efektivní vykonávání jeho povolání, kdežto stejná sankce bude mít pouze marginální dopad do sféry řidiče tzv. „svátečního“. Motivace těchto hypotetických subjektů k vyhýbání se přestupkovému řízení, v němž za projednávaný přestupek hrozí tato sankce, by byla zjevně nesrovnatelná. Z toho vyplývá, že citelnost sankce je subjektivní psychickou kategorií, což činí její objektivní zjištění značně nesnadným, a představuje tak zjevně nevhodné kritérium pro posuzování důvodnosti obavy, že se podezřelý bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Na základě těchto úvah se tudíž lze ztotožnit se závěrem krajského soudu, dle něhož hrozící zákaz řízení či jiná citelná sankce nemůže být postačující ke vzniku důvodného podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, avšak musí být vždy spojena s nějakou další skutečností, např. s absencí trvalého bydliště či se skutečností, že se řidič již dříve přestupkovému řízení vyhýbal.

Pokud stěžovatel namítal, že zasahující policista nemá možnost v místě a čase kontroly zjistit informace o průběhu předchozích přestupkových řízení a (ne)aktivitě přestupce v nich, Nejvyšší správní soud uznává, že takovou činnost zasahujících policistů lze jen těžko požadovat. Řešením však nemůže být vybírání kaucí s poukazem na nemožnost zjištění dalších skutečností, které by zakládaly důvodnou obavu vyhýbání se přestupkovému řízení. Stěžovatel zde zřejmě míjí smysl institutu kauce dle § 125a zákona o silničním provozu. Tím je umožnění uložení opatření směřujícího k zabezpečení aktivní součinnosti podezřelého na přestupkovém řízení, přičemž důvody zakládající obavu vyhýbání se přestupkovému řízení nemají být složitě zjišťovány, nýbrž se mají zpravidla samy nabízet. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že k vybrání kauce má být přistupováno ve výjimečných případech (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 – 48). Je zjevně v rozporu se smyslem tohoto institutu, aby zasahující policista aktivně vyhledával skutečnosti, které by vyvolávaly důvodnou obavu vyhýbání se přestupkovému řízení. Taková důvodná obava by totiž měla vyplývat již z na první pohled zřejmých skutečností, případně z jiných relevantních skutečností, které jsou zasahujícímu policistovi známy z jeho úřední činnosti. Jinými slovy lze říci, že zasahující policista by se neměl zaměřovat na **vyhledávání** konkrétních skutečností toliko za účelem zjištění, zda by byly způsobilé k založení důvodné obavy vyhýbání se přestupkovému řízení, ale naopak by jeho činnost v tomto směru měla spočívat až v následné **formulaci** těchto skutečností, které samy vyvstaly v průběhu zásahu policisty.

Nejvyšší správní soud nadto považuje za vhodné v této souvislosti odkázat na ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jímž je též třeba se za dané situace řídit a kde se mj. podává, že správní orgán může zasahovat do oprávněných zájmů osob, jichž se jeho činnost v jednotlivém případě dotýká, pouze v nezbytném rozsahu. Z toho lze též vyvodit, že pokud důvodná obava vyhýbání se přestupkovému řízení nevystala na základě skutečností zřejmých z okolností věci či předem známých, nesplňuje aktivní a případně i časově náročné vyhledávání takových důvodů podmínku nezbytnosti takového postupu.

Pokud stěžovatel namítá, že argumentace krajského soudu citující pasáže rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 As 6/2014 – 27, není případná, když odlišuje hrozící sankci pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů od hrozící sankce zákazu řízení motorových vozidel, lze mu v tomto přisvědčit, neboť výsledné efekty obou alternativ jsou v mnohém srovnatelné. Tento nedostatek však nemá za následek nesprávné posouzení rozhodné právní otázky, tedy zda může být hrozící sankce s ohledem na citelnost jejího případného dopadu na podezřelého sama o sobě důvodem pro pojetí obavy, že se tento bude vyhýbat přestupkovému řízení. Pokud totiž přihlídneme k celkovému pohledu na otázku naplnění této podmínky výběru kauce tak, jak jej zdejší soud nastínil právě v poslední citovaném rozsudku, je zřejmé, že skutečnost hrozby této sankce je toliko jednou z okolností, které ve svém souhrnu mohou podmínku důvodné obavy vyhýbání se přestupkovému řízení naplnit. Výčet skutečností v citovaném rozsudku proto nelze chápat tak, že přistouplí-li ke skutečnosti spáchání přestupku jeden z prvků tohoto příkladného výčtu, bude tato podmínka pro výběr kauce splněna.

Ohledně podpory stěžovatelovy argumentace zprávou o výsledku šetření veřejného ochránce práv ze dne 30. 4. 2013, sp. zn. 953/2013/VOP/MK, a oznámením o výsledku šetření zástupce veřejné ochránkyně práv ze dne 23. 1. 2015, sp. zn. 7570/2014/VOP/MK, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že ačkoli úkolem veřejného ochránce práv je ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999, o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, působení k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, nelze zaměňovat výklad právních předpisů plynoucí z jeho činnosti za výklad podaný soudem. Výklad právního předpisu podaný veřejným ochráncem práv může být v rámci soudního řízení správního zdrojem právní argumentace, jejíž hlavní předností může být toliko přesvědčivost, nikoli však závaznost pro soud či účastníky řízení u něj probíhajícího.

Nejvyšší správní soud považuje za zavádějící stěžovatelem citované vyjádření veřejného ochránce práv ve věci sp. zn. 953/2013/VOP/MK, ve kterém se podává: „...*důvodů pro vybrání kauce může být celá řada. Může se jednat o případ, kdy bude řidičem osoba, která nemá na území České republiky trvalé bydliště nebo má nahlášen trvalý pobyt na městském či obecním úřadu. Rovněž mohou nastat situace, kdy řidiči hrozí za oznamovaný přestupek zákaz řízení či větší peněžitá pokuta.*“ Z citovaného úryvku, a ani z celého textu označeného oznámení, není patrné, jaký význam se přisuzuje spojení „*důvod pro vybrání kauce*“. Důvody pro vybrání kauce totiž vskutku mohou být různorodé, nicméně zákon o silničním provozu je ponechává na zvážení zasahujícímu policistovi, když v rámci § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu uvádí, že policista je *oprávněn* kauci vybrat.

pokračování

Důvod pro vybrání kaucí je v určité míře již implicitně obsažen v podmínce existence důvodného podezření vyhýbání se přestupkovému řízení, nicméně je třeba si uvědomit, že ani při naplnění této podmínky nemusí policista od řidiče motorového vozidla kaucí vybrat, a to na základě výsledku svého uvážení. Nelze tedy směřovat důvody pro vybrání kaucí a zákonné podmínky pro oprávnění vybrat kaucí. Jak již bylo ostatně řečeno výše, je-li řeč o citelnosti hrozící sankce (zde zákaz řízení a větší peněžitá pokuta), tato nemůže být sama o sobě skutečností zakládající splnění podmínky existence důvodné obavy vyhýbání se přestupkovému řízení.

Vzhledem k výše řečenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud posoudil otázku splnění sporné podmínky pro výběr kaucí správně, když naznal, že v posuzované věci nebyla dána žádná skutečnost, ze které by bylo možné dovozovat, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému určení. Zdejší soud se tudíž ztotožňuje i s navazujícím závěrem, že výběr kaucí v daném případě představoval nezákonný zásah. Pokud tedy stěžovatel v kasační stížnosti namítal nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení této právní otázky krajským soudem, je tato námitka nedůvodná.

Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a že nejsou dány důvody pro zrušení napadeného rozsudku pro vady zjišťované soudem z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), nezbylo než rozhodnout v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s., a kasační stížnost zamítnout.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobce, jenž měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, proti žalovanému, jenž ve věci úspěch neměl. Žalobce byl nicméně v průběhu řízení o kasační stížnosti zcela pasivní, protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že mu žádné účelně vynaložené náklady v tomto řízení nevznikly, a proto žalobci náhradu účelně vynaložených nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 27. května 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu