



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **J. Ch.**, zastoupený Mgr. Tomášem Maxou, advokátem se sídlem Petráská 1136/12, Praha 1, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 157/2015 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 6.800 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Tomáše Maxy, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2016, č. j. 11 A 157/2015 - 35, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) ve zrušujícím rozsudku ve výroku I. rozhodl o tom, že „[ž]alovaný je povinen vrátit žalobci kauci ve výši 5000 Kč, která byla u žalobce vybrána dne 15. 7. 2015 proti vydanému potvrzení č. 000468“. Výrokem II. městský soud rozhodl o tom, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.600 Kč.

V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že žalobce byl dne 15. 7. 2015 jako řidič motorového vozidla registrační značky X zastaven pro podezření ze spáchání přestupku ve smyslu ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu

na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Žalobce jel na pozemní komunikaci, na které byla povolena maximální rychlost 50 km/h, rychlostí 104 km/h. K věci se odmítl vyjádřit. Zasahující policista dospěl k závěru, že je dáno důvodné podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení a vybral proto kauci ve výši 5.000 Kč (ust. § 125a zákona o silničním provozu). Kauci policista v potvrzení o převzetí kauce č. 000468 (dále také „potvrzení o převzetí kauce“) odůvodnil tím, že projednávaný přestupek je ohodnocen velmi vysokou peněžitou sankcí spojenou s obligatorně ukládanou sankcí zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel.

Městský soud se neztotožnil se závěrem policisty, že byly splněny všechny podmínky pro výběr kauce, konkrétně podmínka existence důvodného podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení (ust. § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu). Z chování žalobce, který se na místě odmítl k přestupku vyjádřit, ani z hrozby uložení peněžitě sankce a zákazu řízení nelze dovozovat, že se žalobce bude přestupkovému řízení vyhýbat. Městský soud proto shledal zásah spočívající ve vybrání kauce nezákonným. Městský soud dále v rozsudku uvedl, že s ohledem na skutečnost, že zásah byl ukončen a nehrozí jeho opakování, shledal důvodným požadavek žalobce navrátit věc do stavu před nezákonným zásahem, tedy nastolit stav, kdy bude moci opět disponovat částkou 5.000 Kč. Podle ust. § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. proto městský soud uložil žalovanému povinnost vybranou kaucí žalobci vrátit.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že byly splněny podmínky pro výběr kauce a městský soud proto pochybil, pokud dospěl k opačnému závěru. Podezření, že se bude řidič vyhýbat přestupkovému řízení, není opřeno jen o samotný fakt, že došlo ke spáchání přestupku, ale i o hrozbu velmi vysoké peněžitě sankce spojené s obligatorně ukládanou sankcí zákazu řízení. Bylo tedy dáno důvodné podezření, že se žalobce jako řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení ve smyslu ust. § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu. Dále stěžovatel namítl porušení ust. § 87 odst. 1 s. ř. s. Soud je povinen rozhodovat podle skutkového stavu k datu vydání rozhodnutí. V době rozhodování bylo soudu známo, že stěžovatel již kaucí nedisponuje; kauce byla předána orgánu, který projednával přestupek (Magistrát hlavního města Prahy). Městský soud i přes tento fakt uložil povinnost vrátit kauci stěžovateli. Poukázal i na riziko možného bezdůvodného obohacení, pokud by kauci vrátil stěžovatel na základě soudem uložené povinnosti a paralelně i Magistrát hlavního města Prahy. Takový postup by porušoval i zásadu *ne bis in idem*. Stěžovatel rovněž namítl, že městský soud vydáním výroku I. rozsudku porušil ust. § 87 odst. 2 s. ř. s. Městský soud měl rozhodnout o tom, že provedený zásah byl nezákonný, a teprve poté mohl uložit danou povinnost. Konečně pak stěžovatel poukázal na nepřezkoumatelnost závěrů městského soudu.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Navrhl i přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Usnesením ze dne 9. 6. 2016, č. j. 7 As 97/2016 - 34, Nejvyšší

pokračování

správní soud po vyjádření žalobce rozhodl o tom, že se kasační stížnosti nepřiznává odkladný účinek.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že samotné spáchání přestupku, ani hrozbu sankcí nelze podřadit pod důvodné podezření ve smyslu ust. § 125a zákona o silničním provozu. Žalobce není názoru, že by na základě rozsudku městského soudu mohlo vzniknout bezdůvodné obohacení na straně žalobce. Nedůvodné shledal žalobce i námitky poukazující na porušení ust. § 87 s. ř. s. Městský soud postupoval v souladu se zákonem. Žalobce proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti a přiznání náhrady nákladů řízení žalobci.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval i na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského (městského) soudu 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.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, (dostupný na www.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*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.*“

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají*

základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“.* Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz), že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského 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.“.* Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je jinak společný závěr, že *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“.*

Nejvyšší správní soud proto s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ust. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že obsah odůvodnění rozhodnutí správního soudu v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský

pokračování

soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů má právní názor vyslovený stěžovatelem za nesprávný a naopak, z jakých důvodů shledal žalobní námitky důvodnými. S ohledem na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu za plně přezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, ve kterých stěžovatel dovozoval, že byly splněny podmínky pro výběr kaucí ve smyslu ust. § 125a zákona o silničním provozu.

Podle ust. § 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.

Podle ust. § 125a odst. 2 zákona o silničním provozu je složení kaucí zárukou, že se řidič uvedený v odstavci 1 dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.

Podle ust. § 125a odst. 3 zákona o silničním provozu policista poučí při výběru kaucí řidiče o důsledku vybrání kaucí a podmínkách jejího vracení a vystaví písemné potvrzení o převzetí kaucí. V písemném potvrzení musí být uveden důvod uložení kaucí. Písemné potvrzení se vystavuje ve třech vyhotoveních.

Podle ust. § 125a odst. 4 zákona o silničním provozu jedno vyhotovení potvrzení o převzetí kaucí 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 kaucí vybrána. Obecní úřad obce s rozšířenou působností uloží kauci do úschovy.

Podle shora citovaných ustanovení zákona o silničním provozu je tedy policista oprávněn od řidiče motorového vozidla podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích vybrat kauci, pokud je dáno důvodné podezření, že se tento řidič bude vyhýbat následnému přestupkovému řízení. Jak plyne z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 - 48, ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 As 6/2014 - 32, publ. pod č. 3067/2014 Sb. NSS, ze dne 12. 2. 2015, č. j. 7 As 273/2014 - 32, ze dne 27. 4. 2015, č. j. 4 As 47/2015 - 34, ze dne 27. 5. 2015, č. j. 2 As 72/2015 - 36 atp.), důvody, v nichž zasahující policisté spatřují důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, je třeba uvést již v potvrzení o přijetí kaucí (v k tomu určené části tiskopisu), jehož prostřednictvím je řidič s těmito důvody seznámen přímo na místě. Institut kaucí je sice ze své povahy institutem nikoliv sankčním, nýbrž institutem 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 důvody zakládající důvodné podezření ve smyslu ust. § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu.

Důvodné podezření přitom nesmí být podloženo jen subjektivními domněnkami policisty, ale musí být postaveno na reálně existujících a řádně zdůvodněných skutečnostech, které nasvědčují tomu, že se řidič bude přestupkovému řízení vyhýbat. Za důvodné podezření ve smyslu citovaného ustanovení nelze považovat pouhou skutečnost, že řidič odmítl podepsat oznámení o přestupku či se odmítl k věci vyjádřit. Takovým důvodem může být např. to, že se řidič v minulosti přestupkovému řízení vyhýbal, nemá bydliště v České republice, sám avizuje, že přestupkové řízení bude mařit atp.

V posuzované věci policista v potvrzení o převzetí kauce uvedl, že stěžovatel překročil maximální dovolenou rychlost a doplnil, že *„přestupek je ohrožen velmi vysokou peněžitou sankcí spojenou s obligatorně ukládanou sankcí zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.“* Až následně v úředním záznamu (vedle hrozby peněžité sankce spojené s obligatorně ukládanou sankcí zákazu řízení) poukázal na to, že protiprávní jednání je rovněž hodnoceno v rámci bodového hodnocení. Z oznámení o přestupku pak vyplývá pouze to, že stěžovatel se odmítl k věci vyjádřit.

Podle Nejvyššího správního soudu policistou uvedené důvody v potvrzení o převzetí kauce nedosahují takové intenzity, aby na jejím základě mohl policista pojmout důvodné podezření, že se řidič podezřelý ze spáchání přestupku bude vyhýbat přestupkovému řízení ve smyslu ust. § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu. Pouhá hrozba peněžité sankce, resp. sankce zákazu řízení motorových vozidel důvodné podezření nezakládá. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 5. 2015, č. j. 2 As 72/2015 - 36, *„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 způsobilá založit důvodnou obavu, že se řidič motorového vozidla bude vyhýbat přestupkovému řízení. [...] 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 újmu 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. 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. [...] Na základě těchto úvah se tudíž lze ztotožnit se závěrem městského 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.“*

Výše uvedené lze přiměřeně vztáhnout i na možný trest spočívající v záznamu stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle ust. § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55). Ostatně tento důvod policista neuvedl v potvrzení o převzetí kauce, ale až v úředním záznamu. Navíc v řízení nebylo doloženo, že měl stěžovatel uvedeným jednáním dosáhnout současně maximálního počtu bodů, tj. 12 bodů. Pokud pak stěžovatel poukazoval na to, že se žalobce odmítl k přestupku vyjádřit, konstatuje Nejvyšší správní soud v souladu s konstantní judikaturou, že pokud stěžovatel zaujal komunikačně minimalistický postoj a k otázce přestupku, z nějž byl podezřelý, se

pokračování

nevyjadřoval, nelze to 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 o přestupcích. Ta může spočívat rovněž v prostém mlčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2014, č. j. 7 As 273/2014 - 32).

S ohledem na výše uvedené lze tedy souhlasit s městským soudem, že v daném případě nebyla splněna podmínka existence důvodného podezření, že se stěžovatel bude vyhýbat přestupkovému řízení ve smyslu ust. § 125a zákona o silničním provozu.

Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by městský soud porušil ust. § 87 odst. 1 s. ř. s. Městský soud postupoval v souladu s citovaným ustanovením, když rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pokud stěžovatel poukazoval na to, že v době rozhodování soudu nedisponoval vybranou kaucí, neboť ta byla v dispozici orgánu, který projednával přestupek (Magistrát hlavního města Prahy), konstatuje Nejvyšší správní soud, že právní úprava vychází z toho, že kauci vybírá policista (ust. § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu), avšak ten je povinen ji podle ust. § 125a odst. 4 zákona o silničním provozu nejpozději následující pracovní den předat obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu byla kauce vybrána, který ji uloží do úschovy. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že žalovaným ve věcech kauce podle ust. § 125a zákona o silničním provozu jsou krajská ředitelství Policie České republiky a nikoliv orgány, které kauci uschovávají (srov. výše citované rozsudky). S ohledem na skutečnost, že žalovaný relevantně nedokládal, že by kauci žalobci vrátil jak Magistrát hlavního města Prahy, tak i žalovaný, je nadbytečné zabývat se námitkou poukazující na hrozbu bezdůvodného obohacení, či na porušení zásady *ne bis in idem*. Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by městský soud pochybil, pokud žalobce vyzval k úpravě petitu. Městský soud postupoval v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48). Podrobněji k tomu viz dále.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatele, ve kterých dovozoval porušení ust. § 87 odst. 2 s. ř. s.

Podle ust. § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.

Výše citované znění právní úpravy je výsledkem novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 303/2011 Sb.“). Před touto novelou bylo možno zásahovou žalobou napadnout pouze existující zásah, resp. zásah, jehož důsledky trvají nebo hrozí jeho opakování. Pokud zásah skončil, byl soud povinen řízení o žalobě zastavit (ust. § 86 s. ř. s.). Domáhal-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný, jednalo se o žalobu nepřipustnou (ust. § 85 s. ř. s.). Citovaná novela zavedla nové oprávnění soudu vydat kromě výroku na plnění (přikazujícího či zakazujícího) též výrok určovací (někdy označovaný jako deklaratorní či akademický), jímž by soud pouze určil, že zásah byl nezákonný. K tomu srov. i důvodovou zprávu k citovanému zákonu.

Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, srov. např. rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, vyplývá, že znění právní úpravy ust. § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. po novele provedené zákonem č. 303/2011 Sb. „*může svádět k závěru, že správní soud je oprávněn vydat výrok určovací a výrok na plnění vedle sebe. Při bližším pohledu je ovšem zřejmé, že tyto výroky vedle sebe neobstojí: určovací žalobu nelze uplatnit za trvání zásahu (srov. sloveso „byl“ v § 82 a § 87 odst. 2 s. ř. s.). Naopak výroku příkazujícího či zakazujícího je možné se domáhat výlučně u zásahu, který trvá (nebo trvají jeho důsledky či brozí jeho opakování). Žalobce tak musí v závislosti na skutkové situaci volit adekvátní obranu. Jestliže zásah trvá (trvají jeho důsledky či brozí jeho opakování), je na místě navrhnout soudu vydání výroku na plnění (zakazujícího či příkazujícího). Pokud byl zásah před podáním žaloby ukončen, může se žalobce domáhat určení, že zásah byl nezákonný. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem tedy nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo brozí jeho opakování. Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nebrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Dojde-li ke změně skutkového stavu až v průběhu řízení před krajským soudem, je žalobce oprávněn změnit žalobní petit; správní soud změnu petitu připustí za podmínek § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s. [...] Žalobce rovněž může již v žalobě navrhnout eventuální petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný.“* Citované judikatorní závěry pak přebírají i další recentní rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 9. 12. 2015, č. j. 5 Afs 129/2015 - 61, nebo ze dne 3. 2. 2016, č. j. 6 Afs 84/2015 - 31.

Jak dále vyplývá z judikatury správních soudů ve vztahu k ust. § 87 odst. 2 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 4. 2015, č. j. 22 A 77/2014 - 45, který byl uveřejněn pod č. 3269/2015 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), „*[u]vedená zákonná úprava tak žalobce neomezuje při formulaci žalobního návrhu jen na to, aby žalovanému bylo něco zakázáno, návrh lze formulovat i tak, aby bylo žalovanému něco přikázáno. Konkrétní formulaci žalobního návrhu je pak třeba volit s přihlédnutím ke konkrétní situaci posuzované věci, k pravomocem správních orgánů v konkrétním typu řízení, jakož i k následkům, které právní úprava s navrhovaným zákazem či příkazem spojuje“.*

Lze tedy shrnout, že právní úprava umožňuje soudu v případě žaloby směřující proti nezákonnému zásahu rozhodnout deklaratorním nebo konstitutivním výrokem. Konstitutivní výrok přichází v úvahu tehdy, pokud zásah nebo jeho důsledky trvají, deklaratorní výrok pak přichází v úvahu pouze tehdy, pokud došlo k ukončení zásahu. Jestliže zásah, resp. jeho důsledky trvají, může se žalobce domáhat vydání příkazujícího výroku na plnění. Je třeba zdůraznit, že žalobní návrh (petit žaloby) je pro soud závazný (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197).

Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že žalobce se v petitu žaloby domáhal vydání následujícího rozsudku: „*I. Zásah policisty Městského ředitelství policie hlavního města Prahy provedený dne 15. 7. 2015 v ulici Československého exilu na Praze 4,*

pokračování

spočívající ve výběru kauce ve výši 5000 Kč u žalobce jako řidiče motorového vozidla byl nezákonný. II. Žalovaný je povinen vrátit žalobci vybranou kauci ve výši 5000 Kč.“ Při soudním jednání soud vyzval žalobce s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. výše citovaný rozsudek ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48) k úpravě žalobního petitu, přičemž žalobce na výzvu soudu reagoval tak, že požaduje „vrácení kauce ve výši 5000 Kč, která u něj byla nezákonně vybrána“.

Žalobce tak požadoval vydání příkazujícího výroku na plnění, a to zcela v souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, neboť v průběhu řízení před městským soudem trvaly důsledky nezákonného zásahu (kauce žalobci k datu rozhodování soudu vrácena nebyla; kauce byla uložena v úschově u Magistrátu hlavního města Prahy).

S ohledem na výše uvedené tedy nelze podle Nejvyššího správního soudu městskému soudu vytýkat, že uložil žalovanému povinnost vrátit žalobci kauci ve výši 5.000 Kč. Městský soud rozhodl zcela v souladu s žalobním návrhem, stavem k datu svého rozhodování a výše citovanou judikaturou. Důsledkem rozhodnutí soudu bude, že žalobci bude vrácena vybraná kauce, čímž dojde k ukončení zásahu, resp. k navrácení v původní stav (ust. § 87 odst. 2 s. ř. s.). Žalobce tedy dosáhl požadovaného cíle. Ostatně z logiky věci vyplývá, že uložením povinnosti vrátit vybranou kauci žalobci je zároveň také znemožněno pokračování v porušování práv žalobce.

Na základě shora uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce měl úspěch v řízení o kasační stížnosti, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný (stěžovatel) ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 6.800 Kč, které mu vznikly v podobě nákladů na zastoupení Mgr. Tomášem Maxou, advokátem, před Nejvyšším správním soudem. Náklady se sestávají z odměny za zastoupení (2 úkony právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku) v celkové výši 6.200 Kč [ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a j) v návaznosti na ust. § 11 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“)], a z náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč za 2 úkony právní služby (ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu), které tak činí celkem částku ve výši 6.800 Kč, jež je splatná k rukám zástupce žalobce Mgr. Tomáše Maxy, advokáta.

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

V Brně dne 17. srpna 2016

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu