



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Darojkovič d.o.o.**, se sídlem Kralja Matije 12-c, Dugo Selo, Chorvatsko, zast. JUDr. Ing. Ondřejem Horázným, advokátem, se sídlem Ondříčkova 1304, Praha 3, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 2, Praha 4, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 3. 2019, č. j. 8 A 143/2018 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 4.114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu, spočívajícího v uložení kaucí ve výši 100.000 Kč, resp. v přiložení technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla. K tomu došlo dne 21. 8. 2018, když zaměstnanec žalobce H. Č., nar. X, řídil autobus SPZ X, tov. značky Setra, a ve 14:00 hodin byl v Praze 1, v ulici Chotkova u sloupu č. 100115 zastaven hlídkou Policie ČR, která provedla kontrolu provozování osobní dopravy. V rámci kontroly bylo mimo jiné zjištěno údajné porušení čl. 8 odst. 2 a čl. 8 odst. 6 nařízení (ES) č. 561/2006 a čl. 34 odst. 1 nařízení (EU) č. 165/2014. Policista uložil žalobci podle § 35c odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, kauci ve výši 100.000 Kč z důvodu, že se jedná o zahraničního dopravce, který je podezřelý ze spáchání přestupku, a je důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení

o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné. Jelikož řidič, jakožto zástupce dopravce potřebnou částkou nedisponoval, byl na vozidlo přiložen technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla. Po následném složení kaucí byl vozidlu umožněn odjezd.

[2] Městský soud žalobu shledal důvodnou a nadepsaným rozsudkem určil, že uložení kaucí ve výši 100.000 Kč policistou pprap. T. D. dne 21. 8. 2018 a následné zabránění v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla bylo nezákonným zásahem.

[3] Městský soud konstatoval, že v potvrzení o převzetí kaucí nejsou uvedeny skutečnosti odůvodňující uložení kaucí podle § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě. Samotný odkaz na to, že se jednalo o zahraničního dopravce, nepostačuje. Pokud by totiž sama tato skutečnost postačovala k uložení kaucí, nic by nebránilo tomu, aby přímo zákonodárce stanovil povinnost uložit kauci vždy, jde-li o zahraničního dopravce. Tak tomu však v zákoně o silniční dopravě není, a je proto úkolem orgánu Policie ČR, aby vždy dostatečně přesvědčivě vyložil, proč skutečnost, že dopravce podezřelý ze spáchání přestupku sídlí v jiném státě, je právě tou skutečností, jež představuje důvod zakládající podezření ve smyslu § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností.

[5] Stěžovatel konstatuje, že při kontrole byla zjištěna velmi závažná porušení právních předpisů, a to zejména čl. 34 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. 2. 2014 o tachografech v silniční dopravě, upravujícího používání karet řidiče a záznamových listů, a porušení čl. 8 odst. 6 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. 3. 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti, týkajících se silniční dopravy, upravujícího zejména denní dobu odpočinku. Řidič dle záznamů řídil více než 6 dní bez předepsaného odpočinku, přičemž nedodržel podmínky odchylky. Zohledněním okolností, že za přestupek, z jehož spáchání je žalobce podezřelý, tedy § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, je možno podle § 35 odst. 6 písm. b) téhož zákona ve správním řízení uložit pokutu do 350.000 Kč, nemůže být pochyb o tom, že dotčený příslušník dopravního inspektorátu Obvodního ředitelství policie Praha I stanovil výměru kaucí i věcně správně.

[6] Stěžovatel namítá, že v písemném potvrzení o převzetí kaucí podle § 35c odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě musí být uveden důvod uložení kaucí, což není totéž co odůvodnění. Příslušník policie, který kauci uložil, do písemného potvrzení napsal důvod uložení kaucí, tj. že se jedná o zahraničního dopravce, který je podezřelý ze spáchání přestupku, a je důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné.

[7] Uvedením důvodu, že se jedná o zahraničního dopravce v potvrzení o převzetí kaucí, byl fakticky a dle dikce zákona splněn i první z výše uvedených důvodů, tedy že u kaucí

pokračování

dotčeného právního subjektu (dopravce) je důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku. Podle stěžovatele uvedením této skutečnosti byl zároveň naplněn důvod, že by případné vymáhání pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné. Stěžovatel tedy nesouhlasí s názorem městského soudu, že sama skutečnost, že se jedná o zahraničního dopravce, neodůvodňuje výběr kaucí podle § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě.

[8] Stěžovatel dále namítá, že již ve svém vyjádření k žalobě odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 6 A 237/2017 - 37, kterým byla zamítnuta skutkově téměř shodná žaloba společnosti ze Srbské republiky. Podle stěžovatele není podstatné, že v posuzovaném případě pochází žalobce ze země Evropské unie, jelikož zahraniční prvek vnáší do vymáhání pokuty nepřiměřené náklady vždy. Není proto dle názoru žalovaného nutné specifikovat další důvody pro udělení kaucí, koneckonců, i tento důvod spočívající v existenci zahraničního dopravce vyplynul nikoliv ze znění příslušného zákonného ustanovení, ale z judikatury správních soudů. Stěžovatel proto navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že důvod pro uložení kaucí musí být uveden jednoznačně a není možné uvádět alternativní důvody. Jedná se o významný zásah do majetku žalobce a není možné jej činit na základě libovůle. Navrhuje proto kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě platí, že *[o]rgány Policie České republiky nebo celní úřady jsou při provádění kontroly a státního odborného dozoru podle tohoto zákona oprávněny vybírat kauci v rozmezí od 5 000 Kč do 100 000 Kč od dopravce, který je podezřelý ze spáchání přestupku podle tohoto zákona, nebo od fyzické osoby podezřelé ze spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a), je-li důvodné podezření, že se budou vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné. Při stanovení výše kaucí se přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a rozsahu způsobené škody.*

[13] Odst. 2 písm. a) stejného paragrafu zákona o silniční dopravě stanoví, že *[p]ři výběru kaucí orgány Police České republiky nebo celní úřady poučí řidiče, který pro účely vybírání kaucí zastupuje dopravce, o důsledku vybrání kaucí a vystaví ve 4 vyhotoveních písemné potvrzení o převzetí kaucí, ve kterém musí být uveden důvod uložení kaucí, její výše a správní orgán, který je příslušný k vedení řízení o přestupku.*

[14] Z rozsudku NSS ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 - 48, vyplývá, že na institut uložení kaucí nelze klást obdobné požadavky jako na odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Postačí proto srozumitelné a okolnostem věci odpovídající stručné vyjádření, v čem konkrétně 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 s přihlédnutím k podmínkám, za nichž je potvrzení o převzetí kaucí vystavováno. Uvedený závěr byl sice vysloven ve vztahu k institutu kaucí podle § 125a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 19. 2. 2016, ale lze jej vztáhnout také na institut kaucí podle § 35c zákona o silniční dopravě, jelikož obě ustanovení upravují situaci, kdy je u osoby podezřelé ze spáchání přestupku důvodné podezření, že bude v jejím případě realizace účelu správního řízení o přestupku ztížena.

[15] Je třeba také přihlížet k okolnostem, za kterých je zpravidla potvrzení o výběru kaucí vystavováno. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 As 6/2014 - 27, kde soud ve vztahu k institutu příkazu k zabránění v jízdě otažením vozidla uvedl, že „[n]ení ostatně ani fakticky možné vyžadovat, aby příkaz k zabránění v jízdě otažením vozidla měl náležitosti správního rozhodnutí, neboť je vydáván přímo na místě kontroly, bez přípravy, okamžitě a často navíc za nepříznivých povětrnostních či jiných podmínek. To však neznamená, že by tento úkon, který je, jak již bylo zdůvodněno výše, třeba písemně potvrdit, nemusel obsahovat jakékoli důvody, jak následně dovozuje stěžovatelka. Z písemného potvrzení totiž musí být alespoň zřejmé, kterého vozidla a řidiče se příkaz týká a z jakých důvodů a podle které právní normy policie postupovala. Příkaz k zabránění v jízdě otažením vozidla tedy musí obsahovat základní skutečnosti, tj. datum, označení řidiče, vozidla, ustanovení právního předpisu, podle kterého je příkaz vydáván, důvody, které k jeho vydání zasahující hlídka policie vedly a podpis policisty.“ Ačkoliv v citovaném rozsudku se jednalo o jiný institut, než uložení kaucí, podmínky, za kterých je kaucí ukládána, jsou podobné jako v případě příkazu k zabránění v jízdě.

[16] Do písemného potvrzení o uložení kaucí s ohledem na jeho charakter a podmínky, za kterých je vystavováno, tedy postačí z hlediska jeho náležitostí uvést stručné vyjádření, ze kterého vyplývají důvody, pro které se policista rozhodl kaucí uložit. „Jinými slovy, potvrzení o převzetí kaucí nemusí obsahovat zevrubné odůvodnění ani obšírný popis úvah policisty vystavujícího potvrzení. Z hlediska záruk zákonnosti a přezkoumatelnosti je však třeba, aby potvrzení alespoň stručně a v nezbytně nutné míře dávalo odpověď na otázku, z čeho důvodné podezření policisty pramenilo, a to v souvislosti s konkrétními okolnostmi daného případu“ (viz rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2015, č. j. 6 As 149/2015 - 18).

[17] Nejvyšší správní soud nyní dodává, že právě kvalifikace uložení kaucí jako jiného úkonu správního orgánu, nikoli jako rozhodnutí, otevírá žalovanému správnímu orgánu možnost dodatečně až v řízení před soudem o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s. blíže konkretizovat a (v rámci důvodu obecněji uvedeného na potvrzení o vybrání kaucí) „dovysvětlit“, v čem spočívá důvodné podezření z vyhýbání se řízení o přestupku, popř. z nepřiměřených nákladů či nemožnosti vymožení uložené pokuty. V rámci soudního řízení je pak také prostor pro případné dokazování ohledně

pokračování

skutečností potřebných pro závěr, že zde důvodné podezření je, či není. Podle povahy věci pak bude na žalovaném správním orgánu, aby před soudem svůj postup aktivně obhájil.

[18] V posuzovaném případě příslušník policie, který kauci uložil, do písemného potvrzení jako důvod uložení kauce napsal, že se jedná o „*zahraničního dopravce, který je podezřelý ze spáchání přestupku podle zákona č. 111/1994 Sb., a je důvodné podezření, že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné*“. V potvrzení je dále identifikován dopravce, řidič, místo a datum kontroly, označen orgán, který kauci vybral (včetně označení policisty), a je popsáno jednání, které zakládá podezření z přestupku. Zákonem požadované náležitosti tedy písemné potvrzení má a v tomto směru je třeba korigovat závěr vyslovený městským soudem v napadeném rozsudku.

[19] Pro posouzení věci je nicméně rozhodné to, zda okolnost, že ze spáchání přestupku je podezřelý zahraniční dopravce automaticky znamená naplnění hypotézy uvedené v § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě, tj. že je dáno *důvodné podezření, že se budou vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné*. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě upřesnil, že má za to, že je dáno důvodné podezření, že vymáhání pokuty uložené žalobci bude spojeno s nepřiměřenými náklady, neboť se jedná o zahraničního dopravce. Nejvyšší správní soud dospěl shodně s městským soudem k závěru, že stěžovatel nevysvětlil a nedoložil ani v soudním řízení, proč samotná skutečnost, že podezřelým je osoba z jiného členského státu EU způsobí se značnou pravděpodobností nepřiměřeně vysoké náklady s vymáháním pokuty.

[20] Okolnost, zda je vymáhání pokut od osob z jiných členských států EU spojeno s nepřiměřenými náklady, není okolností mezi účastníky nespornou a není ani skutečností známou soudu z úřední činnosti či skutečností obecně známou. Je proto na stěžovateli, pokud se dovolává tohoto důvodu, o který opírá své oprávnění vybrat od žalobce kauci, aby soudu předešel, proč je vymáhání pokut od zahraničních dopravců (nejlépe jmenovitě od chorvatských dopravců) spojeno zpravidla s nepřiměřenými náklady, v čem tyto náklady spočívají, a tato tvrzení doložil. Je sice zřejmé, že vymáhání případné pokuty v jiném členském státě EU může být spojeno s určitými náklady, tyto náklady mohou být eventuelně i vyšší, než jsou běžné náklady vymáhání pokuty uložené v České republice, pro posouzení toho, zda se ovšem jedná o náklady nepřiměřené, je nutná jejich alespoň rámcová kvantifikace, kterou však soudy nemají k dispozici. Je třeba rovněž zdůraznit, že uložení kauce neodůvodňuje samotná skutečnost, že vymáhání pokuty může být pro české správní orgány komplikovanější či časově delší, neboť zákon vyžaduje důvodné podezření ze vzniku nepřiměřených nákladů.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že se řídil blíže nespifikovanou metodikou Ministerstva dopravy, která stěžovateli ukládá v případě dopravce se sídlem mimo území České republiky obligatorně vybírat kauci. Ani tento metodický pokyn není soudu znám, nebyl blíže stěžovatelem specifikován ani navržen k důkazu. Nejvyšší správní soud poznamenává, že podle § 2 odst. 1 správního řádu se správní orgány řídí zákony a ostatními právními předpisy a dle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Metodické

dokumenty vydávané ústředními správními úřady mohou představovat užitečnou pomůcku pro správní orgány při výkonu jejich působnosti, nemohou však samy o sobě založit jejich oprávnění k určitému jednání zasahujícímu do práv jednotlivců.

[22] Nejvyšší správní soud vzal rovněž v úvahu to, že v současné době existuje v rámci Evropské unie právní rámec pro spolupráci mezi členskými státy při vymáhání pokut uložených správními orgány za porušení povinností při provozu na pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud zde poukazuje na rámcové rozhodnutí Rady 2005/214/SVV ze dne 24. února 2005 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut, které se dle svého čl. 5 odst. 1 výslovně vztahuje i na rozhodnutí správních orgánů o vymáhání peněžitých pokut *za jednání, které porušuje pravidla silničního provozu, včetně porušení pravidel, kterými se řídí doba řízení a odpočinku*. Z textu tohoto rámcového rozhodnutí pak nelze (na první pohled) dovodit žádné nepřiměřené náklady vymáhání pokuty v jiném členském státě. Naopak čl. 17 výslovně stanoví, že *[č]lenské státy vůči sobě neuplatňují nároky na náhradu nákladů vynaložených v souvislosti s použitím tohoto rámcového rozhodnutí*.

[23] V rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2018, č. j. 6 A 237/2017 - 36, tento soud konstatoval za obdobné skutkové situace, že uvedení skutečnosti do písemného potvrzení o uložení kauce, že se jedná o zahraničního dopravce, postačuje „*vzhledem ke skutečnosti, že zjištěný přestupek umožňuje uložení citelné sankce (pokuty do 350 000 Kč), je podle názoru soudu v případě zahraničního dopravce, který pochází ze státu, s nímž nemá Česká republika uzavřenou žádnou bilaterální smlouvu o případné pomoci při postupu v přestupkovém řízení a nejedná se o stát Evropské unie, dostatečným důvodem již ta skutečnost, že se jedná o takového dopravce. Tento důvod je podle názoru soudu v situaci, kdy policista zjistí poměrně závažný přestupek, dostatečným důvodem, aby naplnil důvodnou obavu, že se přestupce bude vyhýbat řízení či by vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě by nebylo vůbec možné, což je dáno právě statusem dopravce a jeho domovským státem ve vztahu ke zjištěnému přestupku a hrozící vysoké sankci. Reálná vynutitelnost případné pokuty je pak ve vztahu k takovému dopravci omezena již těmito skutečnostmi, a proto pokud důvod pro uložení kauce spočíval v takovém zjištění (podezření ze závažného přestupku s vyšší sankcí, zahraniční stát dopravce), jednalo se o důvod podle zákonného ustanovení a k takovému postupu byl zasahující policista oprávněn.*“

[24] V posledně citovaném rozsudku městského soudu ovšem pocházel dopravce ze Srbska, tj. z třetí země, s níž nemá Česká republika uzavřenou bilaterální smlouvu, která by usnadňovala vymáhání případně uložené pokuty. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že závěry z citovaného rozsudku nelze přenášet na nyní posuzovanou věc, která se týká dopravce z členské země EU. Pokud tedy městský soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že uvedení skutečnosti, že osoba podezřelá ze spáchání přestupku je zahraniční dopravce, nepostačuje samo o sobě jako důvod k uložení kauce podle § 35c zákona o silniční dopravě, rozhodl správně.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

pokračování

[26] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšný žalobce má právo na plnou náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Konkrétně se jedná o odměnu zástupce žalobce dle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve výši 3.100 Kč a dále náhradu hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 400 Kč dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky. Jelikož zástupce žalobce je plátcem DPH zvyšuje se náhrada nákladů o částku odpovídající této dani a činí celkem 4.114 Kč. Soud stanovil přiměřenou lhůtu jednoho měsíce pro plnění uložené výrokem o náhradě nákladů řízení.

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

V Brně dne 19. července 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu