



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Darjkovič d.o.o.**, se sídlem Kralja Matije 12-c, Dugo Selo, Chorvatsko, zastoupený JUDr. Ing. Ondřejem Horázným, advokátem, se sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha 3, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2020, čj. 5 A 196/2018-39,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2020, čj. 5 A 196/2018-39, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

## I. Dosavadní průběh řízení

[1] Dne 3. 7. 2018 proběhla kontrola žalobce jako dopravce, o níž byl zasahujícím policistou sepsán protokol. Bylo zjištěno, že řidič vyňal před koncem denní pracovní doby kartu řidiče, tedy byly prováděny jízdy bez karty řidiče v tachografu a došlo tak k porušení 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 čl. 12 odst. 2 přílohy Evropské dohody o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR). Policista téhož dne sepsal rovněž úřední záznam, ve kterém popsal kontrolované období, tj. dny a hodiny, v nichž řidič jezdil s daným vozidlem bez karty řidiče v digitálním tachografu. V závěru záznamu uvedl, že žalobci byla uložena kauce ve výši 100 000 Kč z důvodu uvedeného v § 27 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 9. 2020 (dále „zákon o silniční dopravě“).

[2] Vzhledem k tomu, že řidič nedisponoval uvedenou částkou a nemohl tak kauci složit, bylo mu podle § 35d odst. 1 a 3 zákona o silniční dopravě, zakázáno pokračovat v jízdě a byly mu zadrženy doklady k vozidlu a doklady související s prováděnou přepravou, konkrétně osvědčení o registraci vozidla, Eurolicence, putní list (cestovní dokument) a mezinárodní osvědčení o platnosti povinného ručení (tzv. zelená karta). O zadržení uvedených dokladů vystavil policista potvrzení, v němž jako důvod uvedl, že řidič nesložil kauci podle § 35c zákona o silniční dopravě uloženou za porušení „§ 27 z. č. 111/1994, dopravce nezajistil, aby řidič vedl stanoveným způsobem doby řízení, bezp. přestávky, odpočinku, řidič vyňal kartu řidiče z tachografu před koncem pracovní doby, důvodné podezření, že se bude vyhýbat firma správnímu řízení.“

[3] Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze domáhal určení, že uložení kauce a následné zadržení dokladů je nezákonným zásahem.

[4] Městský soud žalobu shledal důvodnou a výrokem I. výše uvedeného rozsudku určil, že uložení kauce ve výši 100 000 Kč policistou pprap. Bc. J. H. dne 3. 7. 2018 a následné zadržení dokladů – ORV, eurolicence, putní list a zelená karta je nezákonným zásahem. Výrokem II. rozhodl o náhradě nákladů řízení.

[5] Městský soud konstatoval, že jediným důvodem pro uložení kauce žalobci byla skutečnost, že je zahraničním dopravcem. Tento důvod nebyl výslovně uveden v protokolu o provedení kontroly, v úředním záznamu ani v potvrzení o zadržení dokladů, nýbrž až ve vyjádření žalované k žalobě. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu v obdobné věci stejného žalobce ze dne 19. 7. 2019, čj. 4 As 143/2019-45, městský soud připustil dodatečné odůvodnění postupu žalované až v řízení před soudem. Dospěl však k závěru, že pouhé uvedení skutečnosti, že osoba podezřelá ze spáchání přestupku je zahraniční dopravce, bez uvedení dalších konkrétních skutečností, pro které je obava, že by se tento zahraniční dopravce vyhýbal správnímu řízení, nebo pro které se lze důvodně domnívat, že případné vymáhání uložené sankce bude spojeno s nepřiměřenými náklady či nebude vůbec možné, nepostačuje samo o sobě jako důvod k uložení kauce podle § 35c zákona o silniční dopravě. Sídlo dopravce v zahraničí, navíc dopravce, který sídlí ve členském státě Evropské unie, totiž nemusí bez dalšího znamenat, že jsou dány zákonem stanovené podmínky pro uložení kauce. Pokud by sama tato skutečnost k uložení kauce postačovala, pak by jistě zákonodárce stanovil povinnost uložit kauci vždy, jde-li o zahraničního dopravce. Tak tomu však není a tudíž je úkolem žalovaného správního orgánu, aby v každém konkrétním případě dostatečně a racionálně vyložil, proč skutečnost, že dopravce podezřelý ze spáchání přestupku sídlí v zahraničí, představuje důvod pro uložení kauce ve smyslu § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě. Vzhledem k tomu, že v nyní posuzované věci takové přezkoumatelné důvody žalovaná neuvedla, městský soud konstatoval, že uložení kauce a následné zadržení dokladů k vozidlu a dokladů souvisejících s prováděnou přepravou za účelem zabránění odjezdu vozidla bylo učiněno v rozporu se zákonem a popsáný postup zasáhl do práv žalobce, jemuž bylo zabráněno v další jízdě vozidla.

## II. Kasační stížnost

[6] Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností.

pokračování

[7] Stěžovatelka předně uvádí, že jsou splněny důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nesprávné právní posouzení a vady řízení před městským soudem, a to navzdory poučení v napadeném rozsudku. Městský soud účastníky poučil, že kasační stížnost lze podat jen tehdy, je-li jako důvod namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.). Stěžovatelka považuje takto vymezené poučení, v němž je nedůvodně omezen rozsah důvodů pro podání kasační stížnosti, za rozporné se zákonem, neboť v dané věci nebyl dosud vydán žádný závazný právní názor Nejvyššího správního soudu.

[8] Stěžovatelka dále podrobně rekapitulovala skutková zjištění, obsah žaloby a své vyjádření k ní a dále argumentaci městského soudu obsaženou v napadeném rozsudku. Městskému soudu předně vytýkala, že se nikterak nevypořádal s její námitkou vznesenou ve vyjádření k žalobě, že uložení kaucе nemůže být nezákonným zásahem, pokynem ani donucením, přičemž odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 As 37/2014-43, č. 3074/2014 Sb. NSS. Podle něj může být nezákonným zásahem až samotné vybrání kaucе (tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování), nikoli již výzva k jejímu uhrazení. Městský soud ovšem výrokem I. napadeného rozsudku určil, že uložení kaucе je nezákonným zásahem, aniž se s uvedenou argumentací stěžovatelky opírající se o citovaný rozsudek jakkoli vypořádal. Městský soud vyšel z rozsudku ve zcela obdobné věci stejného žalobce čj. 4 As 143/2019-45 (viz bod [5] výše a body 19 a násl. napadeného rozsudku) a odkázal na rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2014, čj. 4 Aps 9/2013-48. Dle stěžovatelky se však tyto rozsudky meritem uplatněné námitky vůbec nezabývaly. Městský soud pak v důsledku toho, že nerozlišoval mezi pojmy „uložení kaucе“ a „výběr kaucе“ nesprávně posoudil skutkový stav věci, a proto následně i nesprávně dovodil, že v daném případě lze vyhovět návrhu žalobce. Uvedeným postupem městský soud porušil princip předvídatelnosti práva, neboť se zcela překvapivě bez uvedení důvodů odchýlil od příléhavého názoru Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka má za to, že tím bylo porušeno její právo na spravedlivý proces dané čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[9] Dále stěžovatelka namítá, že se městský soud nevypořádal s její argumentací ve vyjádření k žalobě, kde v souladu se závěry rozsudku čj. 4 As 143/2019-45, bod 17, blíže konkretizovala a (v rámci důvodu obecněji uvedeného v potvrzení o vybrání kaucе) „dovysvětlila“, v čem spočívá důvodné podezření z vyhýbání se řízení o přestupku, popř. podezření na nepřiměřené náklady či nemožnost vymožení uložené pokuty. Již při jednání dne 15. 6. 2020 uvedla, že dle jí provedeného šetření není mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Chorvatskem, ba ani jiného normativního právního aktu, a to ani předpisů Evropské unie, které by umožňovaly či alespoň usnadňovaly vymáhání pokut plynoucích z pravomocných rozhodnutí správních orgánů na úseku silniční dopravy. Provedeným šetřením pak měla na mysli zejména dotaz na Ministerstvo vnitra, odbor mezinárodní spolupráce a Evropské unie či na Magistrát hlavního města Prahy, oddělení exekucí, jenž je pověřen vymáháním pravomocných pokut uložených i odborem dopravy téhož magistrátu, který je správním orgánem oprávněným k projednání odhaleného protiprávního jednání žalobce. V rámci šetření bylo prověřováno i rozsudkem čj. 4 As 143/2019-45 zmíněné rámcové rozhodnutí Rady 2005/214/SVV ze dne 24. 2. 2005 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut (dále „rámcové rozhodnutí“), které, a to i podle stanoviska Ministerstva vnitra, odboru mezinárodní

spolupráce a Evropské unie, je na daný případ neaplikovatelné, a to z důvodu, že pravomocná rozhodnutí zdejších správních orgánů (zde konkrétně na úseku silniční dopravy) nesplňují definiční vymezení vymahatelných rozhodnutí podle čl. 1 uvedeného rámcového rozhodnutí. Městský soud konstatoval, že žalovaná přezkoumatelné důvody pro uložení kaucí v daném případě neuvedla, aniž se s dovysvětlením žalované vypořádal, čímž zasáhl do jejího práva na spravedlivý proces.

[10] Podle stěžovatelky tak městský soud nesprávně posoudil otázku uvedení důvodů pro uložení kaucí, neboť vyšel ze závěru, že pouhá skutečnost, že osoba podezřelá ze spáchání přestupku je zahraničním dopravcem bez uvedení dalších konkrétních skutečností, nepostačuje sama o sobě k uložení kaucí podle § 35c zákona o silniční dopravě. Podle stěžovatelky však ke skutečnosti, že se jedná o zahraničního dopravce, přistoupila i jí zmiňovaná další okolnost, tedy že neexistuje platná mezinárodní smlouva mezi Českou republikou a Chorvatskem ani jiný normativní právní akt, ani předpis Evropské unie, které by umožňovaly či alespoň usnadňovaly vymáhání pokut plynoucích z pravomocných rozhodnutí správních orgánů na úseku silniční dopravy.

[11] Závěrem stěžovatelka poukázala na další nedostatky napadeného rozsudku spočívající v tom, že se městský soud v odůvodnění rozsudku nevyjádřil ke sporné otázce nastolené v žalobě, zda vůbec lze Eurolicenci, jakožto doklad k podnikání, a stejně tak zelenou kartu, považovat za doklady ve smyslu § 35d odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, byť tyto jsou uvedeny jak ve výroku, tak v odůvodnění rozsudku. Obdobně nevypořádaná zůstala sporná otázka užití jiného než zákonem předepsaného úředního jazyka a nezajištění tlumočnicka, tedy otázka porušení práva žalobce na spravedlivý proces ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“). Opomenuta zůstala i námitka žalované, že orgány policie nejsou oprávněny zasahovat (ve smyslu chybějící kolonky „odůvodnění“) do Potvrzení o zadržení dokladů k vozidlu a dokladů souvisejících s prováděnou přepravou stanoveného v příloze č. 9 vyhlášky Ministerstva dopravy č. 522/2006 Sb., o státním odborném dozoru a kontrolách v silniční dopravě (dále „vyhláška č. 522/2006 Sb.“).

[12] Podle stěžovatelky je z výše uvedených důvodů napadený rozsudek městského soudu nejen nezákonný, ale i nepřezkoumatelný, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud předně zkoumal přípustnost kasační stížnosti z hlediska důvodů, pro něž lze napadat rozsudek městského soudu, přičemž se zabýval poučením obsaženým v napadeném rozsudku a stěžovatelkou uplatněnými důvody.

[15] Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je *kasační stížnost dále nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud zjistil, že ve věci týkající se dopravní kontroly žalobce žalovanou dne 3. 7. 2020 (viz bod [1] výše) doposud nerozhodoval, a proto ani městský soud nerozhodoval znovu vázán závazným právním názorem ve smyslu uvedeného ustanovení. Poučení v napadeném rozsudku je proto nesprávné, neboť nezákonně omezuje rozsah důvodů pro podání kasační stížnosti, jak správně namítá stěžovatelka. Městský soud měl účastníky správně poučit tak, že proti rozsudku lze kasační stížnost podat z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost stěžovatelky takové důvody obsahuje, a proto je přípustná. Nesprávné poučení v rozsudku městského soudu nemá na přípustnost kasační stížnosti žádný vliv.

[17] Dále Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[19] Stěžovatelka městskému soudu předně vytýkala, že nereagoval na její obranu v podobě argumentace, že uložení kauce nemůže být nezákonným zásahem, pokynem ani donucením, jak plyne z rozsudku čj. 9 As 37/2014-43, č. 3074/2014 Sb. NSS, dle něhož může být nezákonným zásahem až samotné vybrání kauce (tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování), nikoli již výzva k jejímu uhrazení, tedy její uložení.

[20] Nejvyšší správní soud zaznamenal, že ačkoli městský soud v rámci shrnutí v bodě 6 svého rozsudku uvedenou argumentaci stěžovatelky výslovně uvedl, v samotném posouzení se s ní výslovně nevypořádal a výrokem I. rozhodl, že i samotné uložení kauce je nezákonným zásahem, jak v petitu požadoval žalobce. Zaujal tedy názor, že i uložení kauce v dané věci bylo nezákonným zásahem. Tento závěr však není správný, neboť nejen ze stěžovatelkou uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 37/2014-43, ale též z rozhodovací praxe Ústavního soudu (srov. náleze ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18, jakož i následné usnesení v téže věci ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 3231/19) plyne, že zásahem správního orgánu je až vybrání kauce (jako zásah jednorázový), resp. její následné zadržování (jako zásah trvajících), nikoli však již samotné uložení kauce či výzva k jejímu složení.

[21] Z rozhodnutí zdejšího soudu, jakož i Ústavního soudu tak vyplývá, že samotné uložení kauce, jež se děje prostřednictvím výzvy k jejímu složení, aniž dojde k vybrání kauce, nemůže být (nezákonným) zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. V nyní projednávané věci policista sice žalobci (zastupovanému řidičem) uložil kauci, vyzval k jejímu zaplacení, jelikož ale řidič žalobce nedisponoval uvedenou částkou a nemohl tak kauci složit, přistoupil policista k zákazu pokračování v jízdě a zadržení dokladů dle § 35d odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě. K vybrání kauce tedy nedošlo.

[22] Pokud tedy městský soud výrokem I. napadeného rozsudku rozhodl mj. i o tom, že uložení kauce je nezákonným zásahem, určil za nezákonný zásah takové jednání policisty,

jež vůbec nemůže být zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., jak plyne z výše citovaných rozhodnutí. V důsledku uvedeného postupu městského soudu je jeho rozsudek nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tato nezákonnost se týká pouze části výroku napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda by mohl rozsudek v této části zrušit a žalobu v uvedeném rozsahu sám odmítnout (§ 110 odst. 1 první věta za středníkem s. ř. s.). Dospěl však k závěru, že s ohledem na způsob, jakým je výrok napadeného rozsudku formulován, takový postup není možný, neboť nezákonná část výroku označující za nezákonný zásah pouhé uložení kauce není od té zbývající (zákonné; k tomu dále) oddělitelná. Nejvyšší správní soud proto rozsudek městského soudu zrušil jako celek a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení. Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že ve věci sp. zn. 4 As 143/2019 stěžovatelka námitku nemožnosti označit za nezákonný zásah pouhé uložení kauce nevznesla, a proto se jí soud v tehdy projednávané věci nezabýval.

[23] Při shledání nezákonnosti napadeného rozsudku zpravidla Nejvyšší správní soud nezkoumá další možné vady. Žalobce se ovšem vedle vyslovení, že nezákonným zásahem je uložení kauce, domáhal také určení, že nezákonným zásahem je i následné zadržení dokladů. Z toho důvodu nemohl Nejvyšší správní soud ustát na tom, že napadený rozsudek je nezákonný ze shora uvedeného důvodu, a dalšími kasačními námitkami se automaticky nezabývat. Je totiž potřebné ujasnit i to, zda městský soud správně posoudil otázku, zda byl uveden dostatečný důvod pro uložení kauce, respektive pro zadržení dokladů. Pro závěr o zákonnosti zadržení dokladů je totiž stěžejní postavit na jisto, zda předcházející „podmiňující“ uložení kauce (výzva k jejímu složení) bylo zákonné. Bylo by v rozporu se zásadou procesní ekonomie, pokud by v této situaci Nejvyšší správní soud tuto otázku vznesenou v kasační stížnosti neposoudil, neboť i ta předurčuje, zda městský soud správně posoudil věcnou stránku postupu policisty při uložení kauce a následném zadržení dokladů. Lze dodat, že zjištěná nezákonnost napadeného rozsudku v souladu se závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vysloveným v usnesení ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, nebrání přezkumu dalších kasačních námitek, a jejich řešení má význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci.

[24] Nejvyšší správní soud se tedy zabýval nejprve otázkou, co lze považovat za dostatečné zdůvodnění uložení kauce.

[25] Podle § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě jsou *orgány Policie České republiky nebo celní úřady 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 kauce se přiblíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a rozsahu způsobené škody.*

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

pokračování

[27] Podle § 35d odst. 1 zákona o silniční dopravě, *je-li orgán Policie České republiky nebo celní úřad oprávněn vybrat kauci podle § 35c a řidič kauci na výzvu nesloží, přikáže orgán Policie České republiky nebo celní úřad řidiči, který pro tyto účely zastupuje dopravce, jízdu na nejbližší místo, které je z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích vhodné k odstavení vozidla, a a) zabrání mu v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla (dále jen „technický prostředek“), nebo b) zakáže pokračovat v jízdě a zadrží řidiči doklady k vozidlu a doklady související s prováděnou přepravou.*

[28] Odst. 3 téhož paragrafu stanoví, *že při postupu podle odstavce 1 poučí orgán Policie České republiky nebo celní úřad řidiče o podmínkách uvolnění vozidla nebo vrácení zadržených dokladů a vystaví ve 4 vyhotoveních potvrzení o zabránění v jízdě použitím technického prostředku nebo o zadržení dokladů k vozidlu a dokladů souvisejících s prováděnou přepravou. V potvrzení uvede důvod zabránění v jízdě nebo zadržení dokladů k vozidlu a dokladů souvisejících s prováděnou přepravou, důvod uložení kauce a její výši a správní orgán příslušný k vedení řízení o přestupku.*

[29] Z citovaných ustanovení plyne, že mj. i policie je oprávněna vybrat kauci, resp. vyzvat k jejímu složení dopravce, zastupovaného řidičem, podezřelého ze spáchání přestupku, je-li 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. V takovém případě policie vystaví písemné potvrzení o převzetí kauce, ve kterém musí být uveden mj. důvod uložení kauce. Pokud dopravce (řidič) z jakéhokoli důvodu kauci nesloží, policie mu alternativně buď zabrání v jízdě použitím technického prostředku, nebo zakáže pokračovat v jízdě a zadrží řidiči doklady k vozidlu a doklady související s prováděnou přepravou. I v tomto případě policie vystaví potvrzení s uvedením důvodu uložení kauce a důvodu zabránění v jízdě či zadržení dokladů přičemž z uvedených zákonných ustanovení vyplývá, že důvodem pro zabránění v jízdě či zadržení dokladů je výhradně nesložení v souladu se zákonem uložené kauce.

[30] Je tak evidentní, že v potvrzení musí být uveden důvod uložení kauce, respektive i důvod zabránění v jízdě či zadržení dokladů, pokud k němu policie přistoupí z důvodu nesložení kauce. Lze-li pak uložit kauci dopravci, jenž je 1) podezřelý ze spáchání přestupku, a zároveň 2) existuje 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, musí při uložení kauce policista zdůvodnit naplnění obou podmínek. Z písemného potvrzení tak musí být seznatelný důvod podezření ze spáchání přestupku, což bude naplněno zpravidla stručným popisem zjištěného jednání a jeho podřazením pod příslušné zákonné ustanovení. A stejně tak musí potvrzení obsahovat zdůvodnění, proč policista nabyl důvodné podezření, že se konkrétní dopravce bude vyhýbat řízení o přestupku, či proč má za to, že by případné vymáhání pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné. Z uvedené úvahy o nutnosti uvést v potvrzení konkrétní skutečnosti vyšel správně i městský soud (bod 25 napadeného rozsudku).

[31] V této souvislosti stěžovatelka namítala, jak při ústním jednání před městským soudem tak v kasační stížnosti, že orgány policie nejsou oprávněny zasahovat do Potvrzení

o zadržení dokladů k vozidlu a dokladů souvisejících s prováděnou přepravou stanoveného v příloze č. 9 vyhlášky č. 522/2006 Sb. ve smyslu chybějící kolonky „odůvodnění“. To by dle stěžovatelky bylo jistě pokládáno za svévoli. Jinými slovy, stěžovatelka argumentuje, že ve formuláři potvrzení, jak je stanoven přílohou vyhlášky, není kolonka pro uvedení odůvodnění uložení kauce, a proto jí, resp. zasahujícím policistům, nepřísluší takovou kolonku „zavádět“ a odůvodnění uvádět. Uvedená argumentace je dle Nejvyššího správního soudu nesprávná, neboť požadavek na uvedení důvodů (resp. odůvodnění, což je totéž) v potvrzení plyne již přímo ze zákona o silniční dopravě [§ 35c odst. 2 písm. a) a § 35d odst. 3] jako právního předpisu vyšší právní síly. Není proto možné tuto zákonnou povinnost negovat tím, že Ministerstvo dopravy ve formuláři stanoveném vyhláškou jako podzákonným právním předpisem nezavede pro uvedení důvodů příslušnou kolonku. V opačném případě by se jednalo o porušení hierarchie právních norem dle jejich právní síly. Pokud by vyhláška či její příloha uvedenou zákonnou povinnost žalovaného negovala, byla by v rozporu se zákonem o silniční dopravě a soud by k ní v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy nepřihlížel. Nicméně o takový případ se nejedná, neboť rozpor se zákonem nemůže zakládat skutečnost, že formulář v příloze č. 9 neobsahuje kolonku výslovně nadepsanou „*důvod uložení kauce*“. Z kontextu celé první části formuláře je totiž evidentní, že kolonka „*za porušení (konkrétní popis porušení a příslušné ustanovení zákona o silniční dopravě)*“ se vztahuje k důvodům uložení kauce, jež dopravce (řidič) nesložil. Příslušná kolonka proto slouží právě i k popisu naplnění zákonné povinnosti uvedení důvodu uložení kauce, jak stanoví § 35d odst. 3 věta druhá zákona o silniční dopravě. Ostatně by bylo absurdní, pokud by v případě povinnosti uvést důvody uložení kauce v potvrzení o jejím výběru podle § 35c odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě Ministerstvo dopravy do formuláře v příloze č. 11 vyhlášky 522/2006 Sb. kolonku pro uvedení důvodu výběru kauce zavedlo a s odůvodněním tedy v souladu se zákonem počítalo, a naopak v případě postupu podle § 35d odst. 3 téhož zákona, který stanoví totožnou povinnost, by formulář v příloze č. 9 vyhlášky 522/2006 Sb. s uvedením důvodu uložení kauce a důvodu zabránění v jízdě použitím technického prostředku nebo zadržení dokladů k vozidlu a dokladů souvisejících s prováděnou přepravou nepočítal.

[32] Otázkou však je, jak podrobně musí být takové důvody uvedeny. Tím se však již rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu opakovaně zabývala, jak vyplývá z již citovaného rozsudku čj. 4 As 143/2019-45 v obdobné věci stejného žalobce, jenž relevantní rozhodnutí zdejšího soudu podrobně shrnuje v bodech 14 až 16, a proto na ně osmý senát pouze odkazuje. Lze tak shodně se čtvrtým senátem uzavřít, že „[d]o *písemného potvrzení o uložení kauce 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 kauci uložit*“. Uvedené lze obdobně vztáhnout i na zdůvodnění zabránění v jízdě či zadržení dokladů.

[33] V nyní projednávané věci zasahující policista vyzval řidiče ke složení kauce v maximální možné výši 100 000 Kč. Jelikož řidič nedisponoval uvedenou částkou a nemohl tak kauci složit, přistoupil policista k zákazu pokračování v jízdě a zadržení dokladů dle § 35d odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, o čemž vydal písemné potvrzení dle odst. 3 téhož ustanovení.

[34] V potvrzení o zadržení dokladů ze dne 3. 7. 2018 policista jako důvod uvedl pouze „§ 27 z. č. 111/1994, dopravce nezajistil, aby řidič vedl stanoveným způsobem doby řízení, bezp.



pokračování

*přestávek, odpočinku, řidič vyňal kartu řidiče z tachografu před koncem pracovní doby, důvodné podezření, že se bude vyhýbat firma správnímu řízení.“ Úřední záznam a protokol o kontrole obsahují pouze stručný popis jednání, jímž se měl řidič dopustit přestupku, konkrétně, že řidič vyňal kartu před koncem pracovní doby a jednalo se tak o jízdu bez karty řidiče v digitálním tachografu. Žádný z dokumentů neobsahuje jako důvod uložení kaucí to, že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné.*

[35] Z pohledu požadavku stručného zdůvodnění má Nejvyšší správní soud za to, že policista v potvrzení o zadržení dokladů dostatečným a přezkoumatelným způsobem zdůvodnil podmínku podezření ze spáchání přestupku, neboť skutkově popsal zjištěné jednání řidiče a podřadil je pod správné zákonné ustanovení, § 27 zákona o silniční dopravě. Jistě by bylo vhodné uvedení i § 35 odst. 2 písm. h) zákona o silniční dopravě, podle nějž se *dopravce dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 odst. 2 nebo 3 nebo s § 27 nezajistí, aby v každém vozidle byl záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku nebo nezajistí jeho řádné vedení, pokud je povinen jej vést, nebo tento záznam neuschová po stanovenou dobu.* Nicméně uvedení § 27 obsahujícího kompletní příkazové pravidlo chování považuje Nejvyšší správní soud za dostačující.

[36] Potvrzení pak obsahuje toliko informaci o tom, že policista nabyl důvodné podezření, že se dopravce bude vyhýbat řízení o přestupku, neobsahuje však již žádné bližší zdůvodnění, proč policista toto důvodné podezření nabyl. Pouhé uvedení zákonné podmínky pro uložení kaucí nemůže naplňovat zákonný požadavek na odůvodnění, a to ani v jeho stručné podobě. Na rozdíl od věci sp. zn. 4 As 143/2019 policista v nyní projednávané věci v potvrzení jako důvod uložení kaucí totiž ani výslovně neuvedl, že se jedná o zahraničního dopravce. Skutečnost, že jde o zahraničního dopravce, sice plyne z vyplněných identifikačních údajů o dopravci, což však bez dalšího nemůže znamenat, že právě tato okolnost byla důvodem pro podezření, že se dopravce bude vyhýbat řízení o přestupku. To by byla čirá spekulace, neboť tímto důvodem může být cokoli jiného (např. skutečnost, že se daný dopravce přestupkovému řízení v minulosti již vyhýbal či takovou strategii sám řidič při jednání s policistou avizuje).

[37] Stěžovatelka sice má jako žalovaný správní orgán možnost dodatečně až v řízení před soudem o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu blíže konkretizovat a (v rámci důvodu obecněji uvedeného v 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 (viz bod 17 rozsudku čj. 4 As 143/2019-45). Nicméně uvedenou možnost nelze chápat bezbřezě. Předně se musí jednat „pouze“ o konkretizaci či dovysvětlení důvodu již obecněji uvedeného v potvrzení o vybrání kaucí, příp. v potvrzení o zabránění v jízdě či zadržení dokladů. Není možné, aby žalovaný správní orgán až před soudem uváděl konkrétní důvody pro uložení kaucí nebo uváděl zcela nové, jiné důvody, než jsou alespoň stručně a obecně uvedeny v potvrzení vystaveném na místě policistou. V takovém případě by totiž byla osoba podezřelá ze spáchání přestupku značně znevýhodněna a v konečném důsledku nucena k podání žaloby proti nezákonnému zásahu, aby se vůbec dozvěděla, z jakých zákonem daných důvodů k uložení kaucí došlo. Zároveň by žalobce až po podání žaloby zjistil, proti čemu vlastně brojí, neboť až v řízení před soudem by byl poprvé seznámen s důvodem uložení kaucí.

K tomu lze navíc dodat, že i pokud jsou důvody uložení kauce stručně uvedeny v potvrzení, pak je může žalovaný podrobněji rozvést nejpozději v řízení o žalobě před krajským (městským) soudem, nikoli až v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.

[38] Pokud policista v potvrzení jako důvod pro uložení kauce uvedl důvodné podezření, že se bude dopravce vyhýbat správnímu řízení bez další, byť zcela stručné, konkretizace, nemůže stěžovatelka až v řízení před městským soudem takový důvod doplňovat (že se jednalo o zahraničního dopravce) nebo uvádět zcela nové zákonné důvody, pro něž bylo možné uložit kauci (případné vymáhání uložené pokuty by bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné), byť je taktéž vztahovala k nově konkretizovanému důvodu.

[39] Nejvyšší správní soud tedy shora uvedeným způsobem koriguje závěr městského soudu, který vycházel z toho, že důvodem podezření, že by se dopravce mohl vyhýbat správnímu řízení, byla skutečnost, že jde o dopravce sídlícího v zahraničí. Tento odlišný názor Nejvyššího správního soudu však nemůže být důvodem, pro který by bylo třeba považovat rozsudek městského soudu za nezákonný.

[40] Pouze nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že i kdyby policista do potvrzení jako důvod obavy, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, uvedl skutečnost, že jde o zahraničního dopravce, ztotožňuje se zdejší soud se závěrem, který plyne z rozsudku čj. 4 As 143/2019-45, podle něhož samotná skutečnost, že žalobce je zahraniční dopravce z členské země EU, nemůže bez přistoupení dalších, konkrétních okolností zakládat důvodné podezření, že se bude žalobce vyhýbat řízení o přestupku. Nejedná se tedy o dostatečný zákonný důvod pro uložení kauce podle § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě, a tím pádem ani pro případné zabránění v jízdě či zadržení dokladů v důsledku nesložení kauce ve smyslu § 35d odst. 1 téhož zákona. Tento závěr nevyvrací ani stěžovatelkou uvedený odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, čj. 4 As 6/2014-32, č. 3067/2014 Sb. NSS, bod 40, podle něž by bylo dáno důvodné podezření, že se podezřelý bude vyhýbat přestupkovému řízení např. tehdy, nemá-li řidič na území České republiky trvalé bydliště. Jak zjistil Nejvyšší správní soud, shodný závěr s odkazem na naposled uvedený rozsudek plyne i z dalších rozsudků zdejšího soudu, např. ze dne 17. 8. 2016, čj. 7 As 97/2016-43, či ze dne 12. 2. 2015, čj. 7 As 273/2014-32, č. 3216/2015 Sb. NSS. K těmto rozsudkům ale Nejvyšší správní soud dodává, že všechny uvádějí okolnost, že řidič nemá bydliště na území ČR pouze demonstrativně jako možný příklad. Dle Nejvyššího správního soudu z rozsudků nelze dovodit, že uvedená skutečnost postačí sama o sobě jako důvod pro uložení kauce, jak mylně dovozuje stěžovatelka. V tehdy projednávané věci taková skutečnost nenastala a Nejvyšší správní soud ji proto jako dostatečný důvod pro existenci důvodného podezření o vyhýbání se správnímu řízení nemohl aprobovat.

[41] Rozsudek čj. 4 As 143/2019-45 tedy uvedený příklad dále doplňuje a konkretizuje ve vztahu k ukládání kauce podle zákona o silniční dopravě, při současném zohlednění skutečnosti, že žalobce (doprovce) pochází z členské země Evropské unie. V tomto ohledu se rozsudek čj. 4 As 143/2019-45 v bodech 23 a 24 vypořádal i s rozsudkem městského soudu ze dne 22. 11. 2018, čj. 6 A 237/2017-36, podle něhož (za obdobné skutkové situace) skutečnost, že se jednalo o zahraničního dopravce, jako důvod pro uložení kauce

pokračování

postačoval. Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 4 As 143/2019 uvedl, že závěry z rozsudku čj. 6 A 237/2017-36, kde šlo o srbského dopravce, nelze přenášet na věc, která se týká dopravce z členské země EU.

[42] Až v soudním řízení pak stěžovatelka začala argumentovat, že okolnost, že jde o zahraničního dopravce, zakládá také důvodné podezření, že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné. V této souvislosti v rámci ústního jednání vedeného u městského soudu stěžovatelka uvedla, že dle jí provedeného šetření neexistuje mezinárodní smlouva mezi Českou republikou a Chorvatskem, ani jiný normativní právní akt, a to včetně předpisů Evropské unie, které by umožňovaly či alespoň usnadňovaly vymáhání pokut plynoucích z pravomocných rozhodnutí správních orgánů na úseku silniční dopravy. Tuto argumentaci, jíž reagovala na úvahu Nejvyššího správního soudu v bodu 22 rozsudku čj. 4 As 143/2019-45 o existenci rámcového rozhodnutí, však stěžovatelka blíže rozvedla až v kasační stížnosti, a doložila pouze výtiskem e-mailové zprávy ze dne 15. 6. 2020 od vedoucí oddělení mezinárodně-smluvního, odboru mezinárodní spolupráce a Evropské unie Ministerstva vnitra, paní R. Ř.. Vedoucí oddělení ve zprávě uvádí, že rámcové rozhodnutí pro stěžovatelku „asi nebude relevantní“, neboť dle jejího názoru české správní soudy, jež přezkoumávají pravomocná správní rozhodnutí o přestupcích, nejsou soudy příslušnými též v trestních věcech ve smyslu čl. 1 písm. a) pododst. iii) rámcového rozhodnutí.

[43] Jak ale již Nejvyšší správní soud uvedl shora v bodě [38], pokud policista v potvrzení jako důvod pro uložení kauce uvedl podezření, že se bude dopravce vyhýbat správnímu řízení, aniž uvedl konkrétní důvod tohoto podezření, nemůže stěžovatelka až v řízení před městským soudem uvádět zcela nové zákonné důvody, pro něž bylo možné kauci také uložit (tedy že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné). Z tohoto důvodu se touto otázkou Nejvyšší správní soud (stejně jako městský soud) více nezabýval.

[44] Zbylými námitkami stěžovatelky (viz bod [11] výše) se Nejvyšší správní soud také nezabýval. Na rozdíl od otázky, zda v potvrzení o zadržení dokladů byl vůbec uveden dostatečně konkrétní důvod, resp. zda okolnost, že se jedná o zahraničního dopravce, případně jako dostatečný důvod obстоjí, která stála za důvodem, pro který městský soud rozhodl, že zadržení dokladů bylo nezákonným zásahem, již posouzení těchto dalších otázek nemá význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (viz usnesení čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Ač je pochopitelné, že by stěžovatelka názor soudu pro svoji další praxi uvítala, městský soud nebyl povinen se zabývat námitkou žalobce, zda lze Eurolicenci a zelenou kartu považovat za doklady ve smyslu § 35d odst. 1 písm. b) zákona o silniční dopravě, ani otázkou užití jiného než zákonem předepsaného úředního jazyka a nezajištění tlumočnicka, neboť svůj rozsudek dostatečně opřel o zjištěnou nezákonnost postupu stěžovatelky, jež byla pro jeho rozhodnutí stěžejní. Posuzovat tuto otázku pak není povinen ani Nejvyšší správní soud. Navíc jejich nevypořádání by měl předně namítat právě žalobce, nikoli stěžovatelka jako žalovaný správní orgán. K právní, spíše výkladové otázce ohledně přílohy č. 9 vyhlášky č. 522/2006 Sb. se vyjádřil zdejší soud v bodu [31] výše.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť jen s ohledem na nezákonný výrok o tom, že nezákonným zásahem je i uložení kauce, a proto rozsudek městského soudu zrušil pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), přičemž právním názorem vysloveným v tomto kasačním rozsudku je městský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 3. prosince 2020

Petr Mikeš  
předseda senátu