



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **DAXOR s.r.o.**, IČO: 05901481, se sídlem Vladycká 1542/9, Praha 10, zast. Mgr. Kamilem Fotrem, advokátem, se sídlem Bystrá 2430/12, Praha 9, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, zast. JUDr. Janem Olejníčkem, advokátem, se sídlem Na Příkopě 853/12, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v použití technického prostředku proti odjetí vozidla, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2023, č. j. 17 A 82/2022-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobce domáhal, aby Městský soud v Praze určil, že zásah žalovaného spočívající v použití technického prostředku proti odjetí bez zákonného důvodu, je nezákonným zásahem.

[2] Shora označeným rozsudkem městský soud žalobu zamítl. Shledal, že v posuzovaném případě byly dány zákonné podmínky pro použití technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla ve vlastnictví žalobce (tzv. botičky) stanovené v § 35d odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Protože při kontrole předmětného vozidla byla totiž zjištěna porušení povinností provozovatele taxislužby dle uvedeného zákona a zároveň správní orgán měl důvodné podezření, že provozovatel taxislužby se

bude vyhýbat řízení o přestupku, byla řidiči uložena povinnost složit kauci 50.000 Kč. Řidič tuto kauci nesložil, a správní orgán tedy v souladu se zákonem použil technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla. Zároveň řidiči bylo vydáno „potvrzení“ které má veškeré náležitosti požadované zákonem a judikaturou správních soudů. Žalovaný nepochybil ani v tom, že vozidlo neodblokoval na žádost žalobce jako vlastníka vozidla, který je osobou odlišnou od provozovatele taxislužby. Právní vztahy mezi žalobcem a provozovatelem vozidla jsou otázkou soukromoprávní, která není pro danou věc rozhodná. Podmínky pro uvolnění vozidla stanovené v § 35d zákona o silniční dopravě nebyly v posuzované věci dány.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost.

[4] Namítá, že městský soud věc nesprávně posoudil, neboť smyslem a účelem uložení kaucí jakož i použití technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla je vytvořit tlak na adresáta tohoto opatření, a zajistit tak v nezbytně nutné míře jeho „spolupráci“ při vedení řízení. Zde došlo k omezení vlastnického práva stěžovatele, ačkoliv jako majitel vozidla nebyl adresátem dotčených ustanovení zákona o silniční dopravě. Tím byl provozovatel jako třetí osoba. Městský soud aproboval postup žalovaného, aniž by vysvětlil, proč bylo přijaté řešení souladné se zásadou proporcionality, skutkovým zjištěním a zásadou legitimního očekávání stěžovatele, který rozumně nemůže předvídat, že bude svým majetkem ručit za závazky třetích osob.

[5] Má také za to, že kauce byla uložena z jiných než zákonných důvodů a že důvod uložení kaucí není uveden tak, aby bylo možné konstatovat naplnění hypotézy uvedené v § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě, tj. že je dáno důvodné podezření, že se budou dopravce a jeho zástupce vyhýbat řízení o přestupku, nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné. Okolnost údajné minulé „nespolupráce“ s kontrolními či správními orgány není zákonným důvodem pro uložení kaucí. Neuhrazení předešlých pohledávek a nepřebírání pošty nelze podřadit pod naplnění hypotézy uvedené v § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě, neboť se týká předchozích řízení.

[6] Zároveň městský soud v rámci dokazování neprovedl v žalobě označené důkazy (konkrétně dvě výzvy k vrácení vozidla a fotodokumentaci pořízenou stěžovatelem), a zatížil tak řízení vadou nepřezkoumatelnosti.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že postupoval zcela v souladu se zákonem o silniční dopravě, a to jak při zajištění vozidla, tak při ukládání kaucí. V mezičase v předmětné věci došlo k vydání Příkazu ze dne 6. 4. 2023, č. j. MHMP 592273/2023, proti provozovateli vozidla, jenž nabyl právní moci dne 6. 5. 2023. Zároveň uvedl, že stále nebyly splněny zákonné podmínky pro uvolnění vozidla podle § 35d odst. 5 zákona o silniční dopravě.

pokračování

[8] Městský soud učinil správný závěr, že otázka vztahu vlastníka vozidla a jeho provozovatele, případně vypořádání tohoto vztahu, je otázkou soukromoprávní. Jiný výklad § 35c odst. 1 a § 35d odst. 1 zákona o silniční dopravě by způsobil jejich neaplikovatelnost, resp. umožnil jejich obcházení.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že 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 advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě orgány Policie České republiky nebo osoby pověřené výkonem státního odborného dozoru 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 kontrolního řádu, 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 přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a rozsahu způsobené škody.

[12] Podle § 35d odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě jsou-li orgán Policie České republiky nebo osoba pověřená výkonem státního odborného dozoru oprávněny vybrat kauci podle § 35c a řidič kauci na výzvu nesloží, přikáže orgán Policie České republiky nebo osoba pověřená výkonem státního odborného dozoru 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 zabrání mu v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla.

[13] Ze soudního a správního spisu vyplynulo, že stěžovatel je výlučným vlastníkem vozidla značky ŠKODA Superb, RZ: 7B8 0137 (dále jen „vozidlo“). Provozovatelem, zapsaným do registru vozidel, je Martin Zapletal, IČO: 703 50 990 (dále též „doprovce“ či „provozovatel“). Dne 26. 7. 2022 provedl žalovaný u dopravce kontrolu provozu taxislužby. Dopravce v době kontroly zastupoval řidič M. B. (dále jen „řidič“). V průběhu kontroly žalovaný shledal, že ze strany dopravce došlo k porušení § 21 odst. 4 písm. b) bod 3, § 21 odst. 4 písm. f) a § 21 odst. 4 písm. d) zákona o silniční dopravě. Žalovaný dále dovodil ze skutečností známých mu z úřední činnosti, že uvedený dopravce nespolupracuje s kontrolním orgánem (žalovaným), nemá uhrazeny předchozí pohledávky a nepřebírá poštu v sídle, podezření, že se dopravce bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě

nebylo vůbec možné. Proto dopravci uložil úhradu kaucí 50.000 Kč. Protože řidič kaucí nesložil, bylo ze strany žalovaného přistoupeno k zabránění v jízdě použitím technického prostředku („botičky“).

[14] Ustanovení § 82 s. ř. s. stanoví: *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 zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.* Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu upravené v § 82–87 s. ř. s. je specifickým druhem soudního řízení správního, jehož účelem je ochrana jednotlivců před celou řadou zásahů ze strany veřejné moci, které nenaplňují znaky správního rozhodnutí. Z povahy věci je tedy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem subsidiární k jiným typům žalob a nastupuje ve chvíli, kdy subjektu nenáleží jiný prostředek ochrany.

[15] Kritéria, určující, zda se jedná o nezákonný zásah, byla vymezena v rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65 (viz též rozsudek ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017 - 46), jenž stanoví, že pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. je nezbytné splnit pět kumulativních podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li bytí jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

[16] V nyní projednávané věci je spornou otázkou posouzení splnění třetí podmínky – zákonnosti zásahu spočívajícího v opatření vozidla technickým prostředkem k zabránění jeho odjezdu. Podstatou sporu je otázka, zda v projednávané věci došlo k opatření vozidla technickým prostředkem k zabránění jeho odjezdu v souladu se zákonem, resp. § 35d odst. 1 písm. a) ve spojení s § 35c odst. 1 zákona o silniční dopravě, a to zejména s ohledem na skutečnost, že dopravce není vlastníkem vozu.

[17] Jak vyplynulo z obsahu spisu, zaměstnanci žalovaného při výkonu dozorové činnosti shledali porušení zákonných ustanovení o silniční dopravě ze strany dopravce – provozovatele taxislužby, zastoupeného řidičem vozidla. Jelikož dopravce je osobou žalovanému známou z jeho úřední činnosti, kdy s žalovaným nespolupracuje, nemá vůči němu uhrazené předchozí pohledávky a nepřebírá si poštu, přistoupil žalovaný k uložení kaucí v souladu s § 35c zákona o silniční dopravě. Řidič na místě kaucí nesložil, žalovaný tedy přistoupil k užití technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla podle § 35d odst. 1 písm. c) zákona o silniční dopravě.

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, že žalovaný v nyní projednávané věci postupoval v souladu se zákonem. Skutečnost, že dopravce není vlastníkem vozidla, není pro věc rozhodná. Dopravce vozidlo užíval na základě zákonného důvodu (nájemní smlouvy), jako provozovatel vozidla byl řádně zapsán v technickém průkazu a jako dopravce označeného vozidla v Evidenci vozidel taxislužby. Na věci nic nemění ani skutečnost, že stěžovatel dopravci smlouvu o nájmu dopravního prostředku dne 28. 7. 2022 vypověděl, když k rozhodným skutečnostem došlo dne 26. 7. 2022. Veškeré

pokračování

škody, které stěžovateli v příčinné souvislosti s jednáním provozovatele vzniknou, může stěžovatel vymáhat po provozovateli soukromoprávní cestou jako náhradu škody žalobou u obecního soudu. Nejvyšší správní soud zde připomíná § 1 odst. 1 občanského zákoníku, podle nějž uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.

[19] Aplikovaná ustanovení o ukládání kaucí a zabránění v jízdě (§ 35c a § 35d zákona o silniční dopravě) dopadají na dopravce jako provozovatele vozidla taxislužby. Ustanovení o zabránění v jízdě se dle § 35d odst. 6 zákona o silniční dopravě nepoužijí v případě, je-li taxislužba provozována vozidlem cestujícího. Jinou výjimku zákon neuvádí. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem žalovaného, že výklad stěžovatele, jenž dovozuje nepoužitelnost uvedených ustanovení v případě osoby dopravce (provozovatele) odlišné od vlastníka vozidla, nemá oporu v zákoně a zároveň by takový výklad ohrozil reálnou aplikovatelnost uvedených ustanovení či přímo umožnil jejich obcházení.

[20] Nepřípustná je námitka stěžovatele, že kauce byla dopravci uložena z jiných než zákonných důvodů, jelikož okolnost údajné minulé „nespolupráce“ s kontrolními či správními orgány není zákonným důvodem pro uložení kauce. Soudní řízení správní je ovládáno zásadou dispozitivní a soud je povinen (i oprávněn) vypořádat stěžovatelem v průběhu žalobního řízení uplatněné důvody tvrzené nezákonnosti zásahu správního orgánu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. K tomu srov. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60). Citovaná námitka v rámci řízení o žalobě uvedena nebyla, a její nynější uplatnění je tak v rozporu se zákazem nových důvodů v řízení před Nejvyšším správním soudem, které stěžovatel neuplatnil v řízení o žalobě, ačkoli tak mohl učinit (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že z rozsudku NSS ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013-48, vyplývá, že na institut uložení kauce nelze klást obdobné požadavky jako na odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Podle uvedeného rozsudku *„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 kauce vystavováno.“* Uvedený závěr byl sice vysloven ve vztahu k institutu kauce 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 kauce podle § 35c zákona o silniční dopravě, jelikož obě ustanovení upravují obdobnou situaci, kdy je u osoby podezřelé ze spáchání přestupku důvodné podezření, že bude v jejím případě realizace účelu správního řízení o přestupku ztížena.

[22] Stěžovatel dále namítá vadu rozhodnutí městského soudu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť městský soud neprovedl všechny v žalobě označené důkazy. Konkrétně se jedná o dvě výzvy k vrácení vozidla a fotodokumentaci pořízenou stěžovatelem.

[23] Dle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Připomenout lze též zásadu volného hodnocení důkazů, podle níž soud není povinen provést veškeré navržené důkazy. Zároveň však platí, že pokud soud důkaznímu návrhu nevyhoví, musí takový postup přesvědčivě odůvodnit (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, nebo ze dne 9. 11. 2006, č. j. 1 Azs 218/2004-89).

[24] Ze záznamu z jednání před městským soudem ze dne 13. 3. 2023 bylo zjištěno, že městský soud provedl některé důkazy navržené stěžovatelem, o ostatních uvedl, že je nepovažuje za potřebné pro posouzení věci (resp. uvedl, že provedl z navržených důkazů pouze ty, které považoval pro posouzení věci za potřebné). Je pravda, že konkrétní důvody, pro které měl nyní namítané důkazy (výzvy k vrácení vozidla a fotodokumentace) za nepotřebné, soud neuvedl ani při jednání ani v odůvodnění napadeného rozsudku. To lze sice považovat za pochybení, ale v dané věci nepředstavuje vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci. Již z povahy těchto důkazů je zcela zřejmé, že se netýkají otázek řešených soudem, nýbrž stěžovatel jimi především dokládal své dotčení na právech zásahem správního orgánu, které ovšem městský soud i žalovaný zcela akceptovali. Výzvy k vrácení vozidla dokládají snahu stěžovatele získat vozidlo od žalovaného do své držby a fotodokumentace poškození vozidla. Tyto okolnosti nejsou v projednávané věci předmětem sporu a ani nejsou jakkoliv relevantní pro posouzení merita věci – tvrzené nezákonnosti zásahu žalovaného. Zástupce stěžovatele při jednání po provedení dokazování na dotaz soudu výslovně uvedl, že další důkazy nenavrhuje. Z formulace městského soudu tedy dostatečně jasně plyne, že provedení dalších důkazů nepovažoval za potřebné pro posouzení věci. Z okolností věci lze mít pak za to, že zástupce stěžovatele názor soudu, že uvedené důkazy nejsou potřebné pro posouzení věci, akceptoval. Nejvyšší správní soud proto neshledal naplnění důvodu kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[25] Závěrem a nad rámec potřebného odůvodnění se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s poznámkou městského soudu, že uvolnění vozidla je možné za splnění podmínek uvedených v § 35d odst. 5 zákona o veřejné dopravě. Stěžovatel tak není v neřešitelné situaci, neboť může dosáhnout uvolnění vozidla např. složením kauce požadované žalovaným.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[27] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. K požadavku žalovaného na náhradu nákladů řízení, stejně jako městský soud, Nejvyšší správní soud připomíná ustálenou judikaturu, podle které náklady nepřevyšující náklady běžné úřední

pokračování

činnosti se žalovanému správnímu orgánu nepřiznávají (viz. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. ledna 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu