



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupený Mgr. Janem Hovězákem, advokátem se sídlem Marešova 305/14, Brno, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 687/24, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2024, č. j. 31 A 7/2024-70,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2024, č. j. 31 A 7/2024-70, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká řízení o žalobě vlastníka vozidla na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který spočíval v tvrzeném trvajícím zajištění jeho vozidla Policií České republiky (dále jen „policie“) z důvodu nesložení kauce řidičem podezřelým ze spáchání přestupku podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Jde o to, zda je soud v řízení o takto vymezené zápůřčí zásahové žalobě oprávněn posuzovat zákonnost zajištění vozidla podle § 124 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu v době, kdy je policie provedla jeho odtažení, nebo zda byl tento faktický úkon policie samostatným jednorázovým zásahem, před nímž se měl vlastník vozidla bránit deklaratorní zásahovou žalobou.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) je vlastníkem a provozovatelem vozidla tov. zn. Renault Laguna Grandtour, státní poznávací značky X (dále jen „vozidlo“), které využívá při svém podnikání. Dne 12. 6. 2023 v 7:21 hodin, kdy toto vozidlo projíždělo silnicí

nacházející se v městysu Svitávka (ve směru jízdy Boskovice – Míchov), je policejní hlídka podrobila silniční kontrole. Vozidlo řídil M. S. (dále jen „řidič“), u něhož byla orientačním vyšetřením na přítomnost návykových látek zjištěna přítomnost látky amfetamin/metamfetamin. Řidič nepředložil řidičský průkaz, načež policejní hlídka z nahlédnutí do registru řidičů zjistila, že dne 4. 6. 2022 pozbyl řidičské oprávnění. Z úředního záznamu policie o kontrole řidiče vyplývá, že jeho chování bylo odmítavé, na místě nespolupracoval a hrozilo, že by se mohl vyhýbat správnímu řízení. Policie mu proto uložila, aby složil kauci ve výši 50 000 Kč podle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu. Protože řidič kauci na místě nesložil, policejní hlídka podle § 124c odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu zajistila vozidlo jeho odtahem na odstavné parkoviště.

[3] Příkazem Městského úřadu Boskovice (dále jen „městský úřad“) ze dne 19. 7. 2023, č. j. DMBO 29586/2023, byl řidič uznán vinným spácháním přestupků podle § 125c odst. 1 písm. d) a § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu a byla mu uložena pokuta ve výši 40 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 20 měsíců. Příkaz nabyl právní moci dne 9. 8. 2023. Řidič ve stanovené lhůtě 30 dnů pokutu neuhradil.

[4] Dopisem ze dne 6. 8. 2023 požádal stěžovatel žalovaného o sdělení informací o zajištěném vozidle. Žalovaný mu přípisem ze dne 21. 8. 2023 sdělil okolnosti zajištění vozidla a ve věci jeho navrácení jej odkázal na městský úřad, jemuž bylo přestupkové jednání řidiče postoupeno. Dopisem ze dne 16. 10. 2023 stěžovatel požádal žalovaného o poskytnutí záznamu o dopravním přestupku s pokynem k odtahování vozidla a současně žádal o prověření postupu policie, která zajistila jeho majetek, aniž by jej o tom vyrozuměla. Žalovaný prostřednictvím ředitele územního odboru Blansko přípisem ze dne 8. 11. 2023 stěžovateli sdělil, že postup policie byl v souladu s právními předpisy a judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), a odkázal jej na možnost bránit se proti postupu policie zásahovou žalobou. Potvrzení o zajištění vozidla, které stěžovateli zaslal městský úřad, mu bylo doručeno dne 6. 12. 2023.

[5] Stěžovatel podal dne 2. 2. 2024 k poštovní přepravě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, jejíž návrh zprvu formuloval tak, aby Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozhodl, že *„zásah žalovaného, spočívající v pokynu k odtahování vozidla žalobce tak, jak je uveden v Potvrzení o zajištění vozidla ze dne 12. 6. 2023, byl nezákonný“* a že žalovanému se *„zakazuje, aby v porušování práva žalobce pokračoval“*, a *„přikazuje, aby obnovil stav před zásahem“*. Pro případ, že krajský soud shledá zásah nezákonným až okamžikem, kdy odpadl důvod k zajištění vozidla pro naplnění účelu správního řízení, měl krajský soud rozhodnout, že *„zásah žalovaného, spočívající v zadržování vozidla žalobce okamžikem, kdy odpadl důvod pro zajištění vozidla žalobce na základě Potvrzení o zajištění vozidla ze dne 12. 6. 2023, byl nezákonný“*.

[6] Zákonné důvody pro zajištění vozidla podle stěžovatele nebyly naplněny. Především nebyla splněna podmínka podle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu spočívající v důvodném podezření, že se bude řidič vyhýbat řízení o přestupku. Potvrzení o zajištění vozidla v tomto ohledu neobsahuje dostatečně konkrétní důvody. Stejně tak v něm není zmíněn ani druhý možný důvod pro uložení kauce, že vymáhání pokuty by bylo spojeno s nepřiměřenými náklady. Policie uložila kauci v nepřiměřené a neodůvodněné výši. I kdyby však uvedený zásah nebyl nezákonný od samotného počátku, stal by se nezákonným

pokračování

nejpozději okamžikem projednání přestupku. Bylo-li vozidlo zajištěno proto, aby se řidič nevyhýbal přestupkovému řízení, a toto řízení již proběhlo, neexistuje žádný důvod pro další zadržování vozidla. Stěžovatel neměl reálnou možnost ovlivnit jednání řidiče, ani nebyl o zajištění vozidla nijak informován, přestože je jediným postiženým.

[7] Ještě předtím, než krajský soud rozhodl o žalobě stěžovatele, jej usnesením ze dne 13. 2. 2024, č. j. 31 A 7/2024-25, vyzval k odstranění vady návrhu spočívající v neurčitěm a vnitřně rozporném petitu tak, že rozliší mezi jednotlivými typy zásahů a přiřadí k nim relevantní a konkrétní žalobní návrh. Z rozhodné právní úpravy obsažené v § 124c odst. 1 a 4 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (po novele tohoto zákona provedené zákonem č. 271/2023 Sb., se dřívější § 124c odst. 4 označuje jako odstavec 5), podle krajského soudu vyplývá, že žalovaný mohl do práv stěžovatele zasáhnout dvěma způsoby. Prvním možným zásahem bylo „zajištění“ vozidla, které má povahu jednorázového zásahu, který již netrvá. Žalobce mohl požadovat pouze to, aby krajský soud jeho nezákonnost deklaroval. Druhým možným zásahem bylo následné „zadržování“ vozidla, které mělo povahu trvajících zásahů. Stěžovatel se mohl záporně zasahovou žalobou především domáhat odstranění závadného stavu. V původním žalobním návrhu nicméně směřoval formy ochrany proti těmto zásahům a nelogicky je vázal užitím eventuálního petitu, ačkoli šlo o dva relativně nezávislé nároky.

[8] K výzvě krajského soudu stěžovatel v podání ze dne 25. 2. 2024 upřesnil, že navrhuje, aby uvedený soud rozhodl, že „*zásah žalovaného, spočívající v zajištění vozidla [...] tak, jak je uveden v Potvrzení o zajištění vozidla ze dne 12. 6. 2023, byl nezákonný*“ (navrhovaný výrok I.), „*žalovaný je povinen zdržet se nezákonného zadržování vozidla [...]*“ (navrhovaný výrok II.) a „*žalovanému se přikazuje, aby obnovil stav před nezákonným zásahem a žalobci vydal vozidlo [...] navrácením na místo, z něhož bylo dne 12. 6. 2023 odtahováno, a to do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku*“ (navrhovaný výrok III.).

[9] Krajský soud žalobu napadeným rozsudkem odmítl v části, v níž se stěžovatel domáhal určení nezákonnosti zajištění vozidla dne 12. 6. 2023 (výrok I.), ve zbývajících částech týkajících se zadržování vozidla ji zamítl (výrok II.) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výroky III. a IV.). Samotné „zajištění“ vozidla policií mělo podle jeho názoru povahu jednorázového zásahu a bylo nutné je odlišit od následného „zadržování“ vozidla policií, které mělo povahu zásahu trvajících. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2019, č. j. 10 As 355/2017-101, č. 3923/2019 Sb. NSS, který v návaznosti na zrušující nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18, N 96/94 SbNU 197, takto odlišil jednorázový zásah spočívající ve výběru kauce policií podle § 124a zákona o silničním provozu na straně jedné a zákonnost jejího následného zadržování správním orgánem příslušným k vedení řízení o přestupku na straně druhé. Stěžovatel se o okolnostech zásahu spočívajícího v zajištění vozidla dozvěděl nejpozději z přípisu žalované ze dne 21. 8. 2023. Z tvrzení účastníků ani z předložených listin krajský soud nezjistil, kdy byl tento přípis stěžovateli doručen, z dopisu stěžovatele ze dne 16. 10. 2023 však bylo zjevné, že tímto přípisem disponoval. Nejpozději tohoto dne tak stěžovateli musela začít plynout subjektivní dvouměsíční lhůta k podání žaloby, která marně uplynula dne 18. 12. 2023. Stěžovatel podal žalobu k poštovní přepravě až dne 2. 2. 2024, protože tato žaloba v části týkající se zajištění vozidla opožděná.

[10] Ve vztahu k tvrzenému trvajícím zásahu spočívajícím v dalším „zadržování“ vozidla byla žaloba přípustná a podána včas. Krajský soud uvedl, že s ohledem na odmítnutí žaloby v části týkající se „zajištění“ vozidla se nemohl zabývat většinou žalobních námitek, které se týkaly zákonnosti tohoto jednorázového zásahu. Předmětem soudního přezkumu tak nemohly být právní otázky, zda byly dány zákonné důvody pro uložení kauce a následné zajištění vozidla, zda byl postup policie přiměřený a zda byla přiměřená výše uložené kauce. Nemohl tak přezkoumat, zda byl postup žalovaného v souladu s § 124c odst. 1 písm. a) ve spojení s § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu. Posuzovat mohl pouze splnění podmínek pro vrácení vozidla, které byly upraveny v § 124c odst. 5 zákona o silničním provozu. Stěžovatel v této souvislosti namítal pouze to, že po projednání přestupku řidiče již není dán důvod pro další zadržování vozidla.

[11] Současná (a pro věc rozhodná) právní úprava rozšiřuje důvody pro uložení kauce o důvodné podezření, že by potenciální vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, případně by nebylo možné vůbec, a stanoví jednoznačné podmínky, za nichž může být zajištěné vozidlo uvolněno ze zajištění podle § 124c odst. 5 zákona o silničním provozu. Z § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu vyplývá, že kauce má zajišťovat nejen řádný průběh přestupkového řízení, ale může sloužit i jako prostředek k snazšímu vymáhání povinnosti uhradit pokutu uloženou v přestupkovém řízení řidiči. Policejní hlídka sice odůvodnila uložení kauce existencí důvodného podezření, že se řidič bude vyhýbat řízení o přestupku, avšak § 124c odst. 5 zákona o silničním provozu ve vztahu k podmínkám pro ukončení zajištění vozidla nerozlišuje, z jakého primárního důvodu byla kauce řidiči uložena. I když byla kauce uložena pro důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat řízení o přestupku, vozidlo lze ze zajištění uvolnit pouze tehdy, pokud bude zaplacen jemu uložená pokuta a náklady přestupkového řízení, nebo bude naplněn jiný zákonný důvod (v posuzované věci připadá v úvahu složení kauce). Stávající znění zákona o silničním provozu pojímá zajištění vozidla nejen jako prostředek k zajištění průběhu přestupkového řízení (k tomu směřuje ukončení zajištění z důvodu složení kauce), ale i jako motivační nástroj k zaplacení správního trestu pokuty a nákladů přestupkového řízení.

II. Kasační stížnost

[12] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s., navrhl jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud měl nesprávně posoudit povahu zásahu, který rozdělil na dvě samostatné události (zajištění vozidla a jeho následné zadržování). Stěžovatel nesouhlasí s nedostatečně odůvodněným závěrem, že zajištění vozidla bylo jednorázovým zásahem. Podle jeho názoru jde o součást jednoho trvajícím zásahu, při němž bylo vozidlo odtahováno a nadále je zadržováno. Poukaz krajského soudu na judikaturu týkající se kauce není vhodný, neboť kauce a odtah vozidla mají odlišné právní účinky a účely.

[13] Krajský soud měl porušit základní právo stěžovatele na spravedlivý proces i jeho základní právo vlastnit majetek tím, že jej donutil změnit žalobní návrh, ačkoli bylo možné v souladu s výše uvedenou judikaturou rozhodnout o původním návrhu. Krajský soud sice připustil v ústním odůvodnění rozsudku pochybnosti o zákonnosti postupu žalovaného, následně však žalobu v této části odmítl pro opožděnost. Tím legitimizoval nezákonný

pokračování

zásah, který stále trvá, což odporuje principům právního státu a činí ochranu stěžovatele před tímto zásahem iluzorní.

[14] Odmítnutí části žaloby stěžovatele pro opožděnost, aniž by byl stěžovatel upozorněn na tento právní názor krajského soudu, bylo překvapivé a nezákonné. Krajský soud měl v souladu s právním názorem vysloveným v nálezech Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, N 94/89 SbNU 387, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, N 147/95 SbNU 272, povinnost seznámit stěžovatele se svým právním názorem o opožděnosti podané žaloby. Stěžovatel zdůrazňuje, že očekával projednání žaloby. V reakci na výzvu krajského soudu totiž upravil žalobní petit a tím splnil požadavky, které krajský soud původně formuloval ve své výzvě.

[15] Pochybení se krajský soud dopustil i chybným stanovením počátku běhu lhůty pro podání žaloby. Přípis žalovaného ze dne 16. 10. 2023 obsahoval pouze základní informaci o zajištění vozidla, to ale nebyly dostatečné údaje k tomu, aby na jejich základě mohl stěžovatel řádně formulovat žalobu. Zásadní informace, které jsou nezbytné k posouzení nezákonnosti zásahu, získal až doručením záznamu o zadržení vozidla dne 6. 12. 2023, a tedy subjektivní lhůta začala běžet až od tohoto okamžiku. Při výkladu zákonných lhůt byl krajský soud povinen volit takový výklad, který je vstřícnější k možnosti uplatnění práva účastníka řízení na spravedlivý proces.

[16] Tím, že krajský soud částečně odmítl žalobu, se vyhnul meritornímu posouzení klíčových námitek, které upozorňovaly na nezákonnost postupu žalovaného. Podle stěžovatele nebyl důvod žalobu odmítnout a krajský soud měl posoudit i další žalobní námítky, nejen jedinou, která směřovala k dovození, že zadržování vozidla stěžovatele se rovněž mohlo stát nezákonným v průběhu času poté, co následkem ukončení správního řízení odpadl důvod k jeho zajištění. Tato žalobní námitka s namítaným nezákonným zásahem souvisela pouze okrajově. Mezitím se intenzita zásahu časem zvyšuje, což vede k finančním a materiálním ztrátám, včetně rostoucího poplatku za umístění vozidla na odstavném parkovišti.

III. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením věci krajským soudem. Krajský soud stanovil počátek lhůty pro podání žaloby vstřícně ve prospěch stěžovatele, neboť vycházel z jeho přípisu ze dne 16. 10. 2023, ačkoli stěžovatel měl dostatečné informace již po doručení přípisu ze dne 21. 8. 2023. Argumentaci stěžovatele ohledně jeho neznalosti osudu vozidla považuje žalovaný za nevěrohodnou vzhledem k jeho odpovědnosti za svůj majetek. K požadavku na vrácení vozidla nepředkládá stěžovatel v kasační stížnosti žádnou argumentaci. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Následně přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i vad řízení, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Posouzení věci se odvíjí od řešení právní otázky, zda stěžovatel v žalobě vymezil žalobní návrh způsobem, který umožňoval její věcné projednání. Z výše uvedeného shrnutí řízení před krajským soudem se podává, že stěžovatel se původně domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného, který měl spočívat v „*pokynu k odtahování vozidla žalobce tak, jak je uveden v Potvrzení o zajištění vozidla ze dne 12. 6. 2023*“. Nejvyšší správní soud zastává názor, že tento žalobní návrh se týkal zajištění vozidla podle § 124c odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, které stěžovatel považoval za trvající zásah. Tomu odpovídaly návrhy, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práva stěžovatele a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Pro případ, že by se takto vymezený zásah stal nezákonným teprve okamžikem, kdy odpadl důvod zajištění, stěžovatel navrhl, aby byla nezákonnost zásahu žalovaného „*spočívající v zadržování vozidla žalobce*“ vyslovena od tohoto okamžiku.

[21] Podle § 82 s. ř. s. „*[k]aždý, 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*“.

[22] Je-li zásahová žaloba důvodná, krajský soud podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. „*rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo brozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem*“.

[23] K výkladu tohoto ustanovení se podrobně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS. Obecně platí, že „*[v]ýroky rozsudků ve věcech zásahových žalob se obecně liší v závislosti na tom, co přesně žalobce žaluje a požaduje. Je-li to určovací (čistě deklaratorní) zásahová žaloba, soud toliko určí, že nějaký blíže vymezený zásah, který se odehrál v minulosti, byl nezákonný. Hrozí-li opakování v minulosti ukončeného zásahu, zakáže správnímu orgánu též jeho opakování. Trvá-li však zásah či jeho důsledky, zakáže soud navíc správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval. Je-li to možné, může též přikázat obnovení stavu před zásahem*“ (bod 107 cit. rozsudku).

[24] Dále z uvedeného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „*[j]akýkoli dogmatismus při požadavcích na formulaci výroku rozsudku, kterým soud vyhověl zásahové žalobě, není namístě. Při formulaci výroku je klíčová jeho srozumitelnost a vykonatelnost. Též u výroků reagujících na trvající zásah proto může být pro přehlednost vhodné určit, že zásah je nezákonný a teprve pak (třebas i v dalším výroku) zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval*“ (bod 108 cit. rozsudku).

[25] To ale „*neznamená, že by žalobce měl (nezávisle na tom, proti čemu se žalobou brání) možnost volby, zda užít žalobu čistě deklaratorní, či naopak záporní (zdržovací). Brání-li se žalobce před trvajícím zásahem, nemůže volit žalobu deklaratorní (a tím obejít příkaz zákona uplatnit nejprve jiné právní prostředky ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. [...]). Soud si proto ve sporných případech musí nejprve ujasnit, a to ve spolupráci se žalobcem (§ 36 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), zda projednávaná žaloba je „záporní“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen,*

pokračování

anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí“ (bod 109 cit. rozsudku).

[26] Krajský soud neshledal stěžovatelem uplatněný žalobní návrh za způsobilý věcného projednání. Na základě výzvy k odstranění vad, v níž krajský soud seznámil stěžovatele se svým právním názorem rozlišujícím „zajištění“ a „zadržování“ vozidla jako dva relativně samostatné návrhy, stěžovatel žalobu upřesnil v tom smyslu, že uplatňuje dva žalobní návrhy – návrh na určení nezákonnosti jednorázového zásahu spočívajícího v „zajištění“ vozidla dne 12. 6. 2023 (v této části mělo jít o deklaratorní zásahovou žalobu) a návrh, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v „zadržování“ vozidla a přikázal mu vrátit toto vozidlo na místo, z něhož bylo při zajištění otaženo (v této části mělo jít o zápůrčí zásahovou žalobu). Nejvyšší správní soud se v této souvislosti zabýval tím, zda takového rozlišení připouští rozhodná zákonná úprava.

[27] Podle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu „[p]olicista je při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích oprávněn vybrat kauci v rozmezí od 3 500 Kč do 50 000 Kč od řidiče, který je podezřelý ze spáchání přestupku podle tohoto zákona, 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“.

[28] Podle § 124c odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu „[j]e-li policista oprávněn vybrat kauci a řidič kauci na výzvu nesloží, přikáže policista řidiči jízdu na nejbližší místo z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích vhodné k odstavení vozidla a zajistí vozidlo použitím technického prostředku nebo jeho otažením.“

[29] Podle § 124c odst. 4 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (nyní § 124c odst. 5 zákona o silničním provozu), „[p]olicie neprodleně vrátí zadržené tabulky registrační značky vozidla nebo uvolní zajištěné vozidlo řidiči nebo jeho provozovateli, jestliže a) byla složena kauce, b) řidič nebyl v řízení o přestupku shledán vinným z jeho spáchání, c) byla zaplacená pokuta a náklady řízení uložené v řízení o přestupku, nebo d) zanikla odpovědnost za přestupek“.

[30] Ze shrnuté zákonné úpravy vyplývá, že § 124c zákona o silničním provozu používá pojem „zajištění“ vozidla, nikoli však pojem „zadržování“ vozidla. Zajistí-li policie vozidlo, pak toto vozidlo zůstává zajištěno do okamžiku, než je policie uvolní, a jeho zajištění tak trvá po celou dobu jeho „zadržování“. Krajský soud ale pojem „zajištění“ nepoužil ve smyslu vyjádření stavu, kdy je vlastník nebo provozovatel zajištěného vozidla omezen ve výkonu svých práv k němu, nýbrž v užším smyslu jako faktický úkon, kterým zajištění vzniká, ať už je spojeno s použitím technického prostředku nebo otažením. Jinak řečeno, krajský soud při přezkumu „zajištění“ vozidla posuzoval to, zda k němu byly splněny podmínky v době, kdy k němu policie přistoupila, zatímco v „zadržování“ vozidla spatřoval stav, kdy toto zajištění dále trvá.

[31] Krajský soud toto rozlišení učinil s poukazem na právní názor vyslovený v nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1568/18, podle něhož v případě vybrání kauce podle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu je nutné rozlišovat „zásah spočívající v samotném vybrání kauce a zásah spočívající v jejím následném zadržování. V prvním případě jde o zásah

jednorázový; ve druhém případě jde o zásah trvajících, spočívajících v udržování tvrzeného protiprávního stavu“ (bod 15 cit. nálezu). Toto rozlišení pro účely posouzení běhu lhůty pak převzal také Nejvyšší správní soud v navazujícím rozsudku č. j. 10 As 355/2017-101, který dodal, že vybrání kauce je jednorázovým zásahem policie, zatímco její zadržování je trvajícím zásahem správního orgánu, který je příslušný k vedení řízení o přestupku. Byly to dva zásahy, z nichž původcem každého z nich byl jiný správní orgán. Správní orgán příslušný k vedení řízení o přestupku nebyl tím, kdo provedl vybrání kauce, a sám nebyl ani oprávněn posuzovat, zda při jejím vybrání policie postupovala zákonným způsobem.

[32] Podle krajského soudu je třeba stejným způsobem rozlišovat zásahy označené jako „zajištění“ a „zadržování“ vozidla, jde-li o zajištění vozidla ve smyslu § 124c zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud tento názor nicméně nesdílí. Takovéto rozlišení totiž nemá základ v rozhodné zákonné úpravě. Zajištění vozidla policií podle § 124c odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu je ve vztahu k jeho vlastníkově nebo provozovateli zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., který počíná okamžikem, kdy je vozidlo zajištěno použitím technického prostředku nebo odtazeno, a trvá až do jeho uvolnění. Nelze rozlišit provedení zajištění vozidla a jeho následné zadržování jako dva relativně samostatné zásahy, neboť jde o jeden trvajících zásah. Po celou dobu zajištění vozidla musí být splněny podmínky stanovené v § 124c odst. 1 písm. a) ve spojení s § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu a zároveň nesmí být dán žádný z důvodů pro uvolnění zajištěného vozidla podle § 124c odst. 5 tohoto zákona.

[33] Na rozdíl od výběru a zadržování kauce nemá „zajištění“ a „zadržování“ vozidla odlišného původce. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem musí vždy směřovat vůči tomu správnímu orgánu, který je původcem zásahu (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2024, č. j. 9 Azs 42/2024-46, č. 4643/2024 Sb. NSS, bod 29), při „zajištění“ vozidla a jeho následném „zadržování“ je ale původcem stejný správní orgán, a tudíž ani z tohoto hlediska není takovéto rozlišení zásahů nezbytné.

[34] Za této situace nebyl důvod k tomu, aby krajský soud po stěžovateli požadoval upřesnění žalobního návrhu způsobem, jak to učinil ve své výzvě. Stěžovatel se původní žalobou zjevně domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v zajištění vozidla, které trvalo ode dne 12. 6. 2023. Tím, že krajský soud rozlišil „zajištění“ a „zadržování“ vozidla jako dva relativně samostatné zásahy, stěžovatele určitým způsobem zmátl. V rozporu s požadavky na vymezení žalobního návrhu, které nepřímě vyplývají z § 87 odst. 2 věty první s. ř. s., požadoval, aby se stěžovatel domáhal ochrany před jedním tvrzeným nezákonným zásahem současně deklaratorní i zápůrčí zásahovou žalobou. Před zajištěním vozidla jako trvajícím zásahem se však mohl domáhat ochrany jen zápůrčí zásahovou žalobou.

[35] Jelikož výzva krajského soudu byla založena na nesprávném právním názoru o dvou relativně samostatných zásazích žalovaného, Nejvyšší správní soud přisvědčil tvrzení stěžovatele o její nezákonnosti. Z tohoto důvodu krajský soud neměl k upřesnění žalobního návrhu provedenému na základě jeho výzvy přihlížet (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019-35, č. 4257/2021 Sb. NSS, bod 41). Odmítl-li výrokem I. napadeného rozsudku jako opožděnou žalobu v části, v níž se stěžovatel – po zmíněném upřesnění žalobního návrhu – domáhal určení nezákonnosti „zajištění“ vozidla dne 12. 6. 2023, rozhodl tak o deklaratorní zásahové žalobě, která vůbec nebyla předmětem jeho řízení. Nemohl tak

pokračování

být dán ani důvod pro její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako návrhu podaného opožděně. Tím je opodstatněn závěr o nezákonnosti uvedeného výroku napadeného rozsudku.

[36] Stěžovatel se žalobou domáhal výlučně ochrany proti tvrzenému trvajícimu nezákonnému zásahu žalovaného, který spočíval v zajištění vozidla. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s námitkou stěžovatele, že krajský soud se při rozhodování o jeho žalobě měl zabývat i námitkami zpochybňujícími splnění podmínek podle § 124c odst. 1 písm. a) ve spojení s § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu, včetně toho, zda žalovaný mohl po řidiči požadovat zaplacení kauce v určené výši. Tím, že tak neučinil, je napadený rozsudek nezákonným i ve výroku II., kterým krajský soud zamítl zápůřčí zásahovou žalobu stěžovatele. Tento výrok, kterým byla žaloba zamítnuta v části týkající se „zadržování“ vozidla, je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nadto vycházel z upřesnění žaloby, k němuž krajský soud neměl přihlížet.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, pročez napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Při rozhodování o žalobě stěžovatele bude povinen vyjít z původního žalobního návrhu a jeho určitost posoudit s ohledem na to, že výše rozlišené „zajištění“ a „zadržování“ vozidla bylo jedním trvajícím zásahem spočívajícím v zajištění vozidla ve smyslu § 124c odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. února 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu