

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **D. M.,** zastoupeného Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje,** územní odbor vnější služby, dopravní inspektorát, se sídlem Renčova 38, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15. 4. 2009, č. j. 57 Ca 23/2009 - 9,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Na základě provedené silniční kontroly dne 21. 1. 2009 dospěl žalovaný k závěru, že žalobce řídil motorové vozidlo pod vlivem alkoholu. Žalovaný současně pojal důvodnou obavu, že by se žalobce mohl vyhýbat projednání věci ve správním řízení, a uložil mu tak v souladu s § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), složit peněžitou kauci ve výši 50 000 Kč jako záruku, že se k projednání věci dostaví. Vzhledem k tomu, že žalobce uloženou kauci na místě nesložil, vydal žalovaný příkaz o zabránění v jízdě přiložením technické uzávěry (botička). Současně byl žalobce poučen o tom, že mu bude vozidlo vydáno po složení uvedené kauce.

Žalobou ke Krajskému soudu v Brně se žalobce domáhal zrušení tohoto příkazu. Krajský soud však žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl. Dospěl k závěru, že výsledkem postupu podle § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu je akt, který je ve

smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu. Žaloba proti němu je tedy podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná.

Žalobce (stěžovatel) napadl toto usnesení krajského soudu kasační stížností. Zdůraznil, že postup podle § 118a odst. 1 zákona o silničním provozu je rozhodnutím v materiálním slova smyslu, na které je třeba nahlížet jako na úkon správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž takový úkon soudnímu přezkumu podléhá. V této souvislosti stěžovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002 - 42 ze dne 23. 3. 2005, publikované pod č. 699/2005 Sb. NSS, kde soud zhodnotil, že „*ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce*“, a rozsudek ze dne 29. 5. 2008, č. j. 2 Azs 17/2008 - 61, publikovaný pod č. 1689/2008 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*rozhodnutí v materiálním smyslu je třeba chápat jako individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení*“.

Dále stěžovatel nesouhlasí s výší kauce, která mu byla uložena podle § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu. V souladu s tímto ustanovením lze uložit kauci maximálně do výše hrozící peněžní sankce na spáchaný přestupek. Přitom za přestupek, kterého se stěžovatel dopustil, tj. přestupek podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, lze podle § 22 odst. 5 tohoto zákona uložit pokutu od 10 000 Kč do 20 000 Kč. V tomto případě tedy byl policista od stěžovatele oprávněn vyžadovat složení kauce do výše 20 000 Kč (k tomu pozn. NSS: stěžovatel zřejmě omylem v kasační stížnosti uvedl částku 25 000 Kč). Dále stěžovatel uvádí, že ustanovení § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu lze aplikovat pouze v případech, kdy je důvodné podezření, že se osoba podezřelá ze spáchání přestupku bude úmyslně vyhýbat přestupkovému řízení. To však není případ stěžovatele. Žalovaný tedy ani neměl důvod aplikovat § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu, který stanoví policistovi oprávnění zabránit v jízdě řidiči, který je podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení, a nesložil kauci jako záruku, že se dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku. Žalovaný ve svém rozhodnutí ani neuvedl, na základě jakých skutečností toto ustanovení v daném případě aplikoval. Podle názoru stěžovatele mělo být správně aplikováno ustanovení § 118a odst. 1 písm. c) citovaného zákona, které policistu opravňuje zabránit v jízdě řidiči, jež řídil pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky.

Stěžovatel rovněž namítá, že tím, že mu bylo zadrženo vozidlo a byla mu nezákonně uložena povinnost složit kauci ve výši 50 000 Kč, přičemž vrácení vozidla stěžovateli bylo podmíněno složením této částky, bylo zasaženo do výkonu jeho vlastnického práva.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ustanovení § 118a odst. 1 písm. c), jehož aplikaci stěžovatel navrhuje, se vztahuje na „prostou“ jízdu pod vlivem alkoholu. V tomto případě však přistoupily další dvě skutečnosti. První z nich je důvodná obava, že se stěžovatel bude vyhýbat projednání věci ve správním řízení. Důvodem pro vznik takové obavy byla skutečnost, že stěžovatel při šetření přestupku nespolupracoval,

odmítl podepsat poučení o právech a povinnostech v souvislosti s podezřením ze spáchání přestupku podle § 13 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a nepodepsal rovněž záznam o dechové zkoušce. Druhou skutečností, jež vylučuje aplikaci ustanovení § 118a odst. 1 písm. c) na stěžovatele je, že nesložil kauci jako záruku, že se dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku. Nastaly tedy zákonné důvody pro realizaci oprávnění policisty podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel bezdůvodně odmítl podrobit odbornému vyšetření za účelem zjištění, zda při řízení vozidla byl či nebyl ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, byl podezřelý i ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích a nikoli podle písm. b) tohoto ustanovení, jak tvrdí stěžovatel. Za přestupek podle písm. d) ustanovení § 22 odst. 1 se přitom ukládá sankce podle § 22 odst. 4 zákona o přestupcích, a to v rozmezí od 25 000 Kč do 50 000 Kč. Výše kauce tedy byla stanovena v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení formálních náležitostí kasační stížnosti podle soudního řádu správního. Napadené usnesení bylo právnímu zástupci stěžovatele doručeno dne 23. 4. 2009. Kasační stížnost byla podle poštovního podacího archu založeného v soudním spise na č. l. 12 podána na poštu dne 7. 5. 2009, tedy včas. Na tom nic nemění skutečnost, že písemnost, kterou toho dne právní zástupce takto zasílal krajskému soudu, doručena nebyla, a to zřejmě pochybením pošty. Stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo, a je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v rozsahu kasační námitky stěžovatelem uplatněné (§ 103 odst. 1 písm. e/ s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžejní otázkou v tomto řízení je, zda lze akt veřejné moci označený jako „příkaz k zabránění v jízdě přiložením technické uzávěry na vozidlo“ považovat za rozhodnutí, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. V takovém případě je na místě, aby se stěžovatel domáhal svých práv postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

Tuto otázku, byť se skutkově nejednalo o příkaz k zabránění v jízdě přiložením technické uzávěry na vozidlo, ale o pokyn k odtažení vozidla, velmi pečlivě zvážil Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 3. 5. 2005, č. j. 11 Ca 188/2004 - 56. Vyslovený názor městského soudu byl následně potvrzen nejen Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 15. 11. 2005, sp. zn. 8 Aps 1/2005, publikovaném pod č. 932/2006 Sb. NSS, ale i Ústavním soudem v nálezu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 130/06 (dostupný na www.nalus/usoud.cz). Městský soud v Praze zde dospěl k závěru, že daný postup policisty je třeba z procesního hlediska považovat za zásah podle § 82 s. ř. s., a je proto na místě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, a nikoli žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Při svém rozhodování vycházel z toho, že předpokladem aplikace § 65 s. ř. s. je skutečnost, že ke zkrácení na právech účastníka řízení došlo přímo posuzovaným úkonem nebo v předcházejícím řízení. Dalším předpokladem je, že jde o tvrzená pochybení správního orgánu v rámci konkrétního, právními předpisy vymezeného, typu řízení. Podmínkou kvalifikace úkonu podle tohoto ustanovení je podle

městského soudu rovněž existence formalizovaného rozhodnutí, kterým je uvedené řízení završeno. Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k posouzení tzv. příkazu k zabránění v jízdě přiložením technické uzávěry na vozidlo ve světle shora uvedených úvah městského soudu. Konstatuje, že tento akt nebyl vydán ve správním řízení, nýbrž že se jedná o výsledek neformální (faktické) činnosti žalovaného vyplývající z pravomocí svěřených mu zákonem. Posuzovaný akt nesloužil jako základ pro postup žalovaného spočívající v zabránění stěžovateli v jízdě. Posláním tohoto dokumentu bylo pouze písemně tento postup a další relevantní okolnosti zachytit a tedy osvědčit průběh událostí. Daný „příkaz k zabránění v jízdě přiložením technické uzávěry na vozidlo“ tedy skutečně není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., kterým by se zakládaly, měnily, rušily nebo závazně určovaly práva nebo povinnosti stěžovatele. Proti tomuto úkonu tedy nelze podat tzv. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. až § 78 s. ř. s. a krajský soud tak tuto žalobu správně odmítl (§ 68 písm. e/, § 70 písm. a/ s. ř. s.).

Stěžovatel v kasační stížnosti na podporu svých tvrzení odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 699/2005 Sb. NSS. Rozšířený senát zde vycházel z názoru J. Hoetzela (Hoetzel, J.: *Soudní kontroly veřejné správy*. 2. vydání, Všehrd, Praha, 1926, s. 22), který dospěl k závěru, že ochrana se poskytuje *„jen proti (...) rozhodnutím a opatřením, tedy aktům, které by mohly vůbec zasáhnouti do právní sféry občanovy. Rozhodnutím a opatřením rozuměti je zajisté - ... - jen ty úkony správních úřadů, kterými se buď autoritativně deklaruje, co už je právem, nebo se zakládají pro občana práva a povinnosti. (...)*“. Napadeným rozhodnutím správního orgánu se však ani neosvědčuje existence nějakého práva, ani se jím nezakládají práva nebo povinnosti, jak bylo výše konstatováno. Právní sféry stěžovatele se tedy nedotýká. Ve druhém z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na které stěžovatel odkazuje, ze dne 29. 5. 2008, č. j. 2 Azs 17/2008 - 61, publikované pod č. 1689/2008 Sb. NSS, druhý senát zdejšího soudu ve své argumentaci citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaný pod č. 923/2006 Sb., ze kterého plyne: *„námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.*“ Jak ve věci č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, tak ve věci č. j. 2 Azs 17/2008 - 61, se však jednalo o úkony (konkrétně o přípisy), na jejichž základě došlo přímo ke zkrácení na právech účastníků řízení. V nyní posuzovaném případě však dokument nazvaný jako „Příkaz o zabránění v jízdě přiložením technické uzávěry na vozidlo“ nebyl podkladem pro postup žalovaného, nýbrž pouze dokladem osvědčujícím, že se tak stalo (viz výše). Závěry, které jsou obsažené v těchto rozhodnutích a jichž se stěžovatel dovolává, tedy nejsou pro posouzení této konkrétní věci relevantní.

Jen na okraj považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné vyjádřit se k povaze posuzovaného úkonu, neboli zodpovědět otázku, o jaký akt se jedná, nejde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

Mezi správními akty přicházejí pro určité situace v úvahu některé právem předvídané úkony, které mají pro postavení jejich adresátů přímé právní důsledky. Konkrétně se jedná o tzv. faktické úkony s přímými právními důsledky. Představují

neformální správní činnost, tzn. nejsou výsledkem nějakého formálního procesu. Osoba, vůči níž takový úkon směřuje, je povinna jej respektovat, což podle obsahu úkonu znamená zejména něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Některé úkony stanoví pravidla chování osob v podobě na místě udílených zákazů nebo příkazů - ty lze označit jako tzv. faktické pokyny (srov. Průcha, P. *Správní právo. Obecná část.* 7. vyd. Brno: Doplněk, 2007. 418 s. a rovněž Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.). Dotčený příkaz k zabránění v jízdě lze charakterizovat jako správní úkon zmocněné úřední osoby, spočívající ve vyslovení příkazu ke strpění určitého postupu orgánů veřejné moci, který je jeho adresát povinen respektovat. Podle Nejvyššího správního soudu tak naplňuje znaky právě tzv. faktického pokynu.

Ochranu proti takovým útokům poskytuje od 1. ledna 2003 soudní řád správní v § 82, který zakotvuje možnost podat ke správnímu soudu žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, pokud zásah nebo jeho důsledky trvají, anebo hrozí-li jeho opakování a jestliže se nápravy nelze domáhat jinými právními prostředky.

Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud plně neztotožňuje s názorem krajského soudu vyjádřeným v napadeném usnesení, že jde o akt, který soudu přezkoumávat nepřísluší. Avšak vzhledem k dalšímu upřesnění tohoto tvrzení v následující větě usnesení, v níž krajský soud dodává, že tento úkon správního orgánu je tedy ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkoumání, je možné tento argument krajského soudu akceptovat.

Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval otázkou, zda krajský soud nemohl žalobu, s přihlédnutím k jejímu obsahu, kvalifikovat jako žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu, nebo donucení, podle § 82 s. ř. s. Dospěl však k závěru, že žalobce se v žalobě výslovně domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného, jež považoval za rozhodnutí v materiálním smyslu podle § 65 s. ř. s. Ze žádné z žalobních námitek není možné seznat, že by žalobce napadený akt žalovaného považoval za zásah a že by proti zásahu jako takovému brojil. Chybí i vylíčení skutkových okolností, z nichž by bylo možné na zásah usuzovat. Obsah žaloby tedy skutečně odpovídal žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.) a na krajském soudu tak nelze požadovat, aby byl žalobu posoudil jiným způsobem.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený úkon žalovaného je skutečně vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví podle § 70 písm. a), nezabýval se, a ani se zabývat nemohl, ostatními námitkami, jež stěžovatel předestřel ve své kasační stížnosti.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu stěžovatele odmítl z důvodu, že napadený akt správního orgánu je ve smyslu § 70 písm. a) vyloučen ze soudního přezkumu. Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo tedy než tuto kasační stížnost zamítnout podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). V případě žalovaného, který byl procesně úspěšným účastníkem, nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady řízení vznikly a Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se žalovanému právo na náhradu nákladů o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 4. listopadu 2009

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu