ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **B. D.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalované: **Policie ČR**, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, se sídlem Na Baních 1304, Praha, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2017, čj. 45 A 45/2017-23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Policejní hlídka zastavila dne 23. 11. 2016 žalobce, neboť měl překročit nejvyšší dovolenou rychlost v jízdě, a to o více než 20 km/h [§ 125c odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)]. Jelikož hlídka měla podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, přistoupila k uložení a vybrání kauce zaplacené v hotovosti ve výši 3 500 Kč (§ 124a téhož zákona).

[2] Žalobce podal dne 22. 3. 2017 žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v neoprávněném výběru kauce a jejím následném zadržování. Žalobce se ohradil proti tvrzení, že by s policisty nespolupracoval. Výběr kauce nebyl v jeho případě dostatečně odůvodněn. Dle žalobce byla zásahová žaloba včasná, neboť zásah započatý vybráním kauce trval po dobu zadržování kauce. Pokud by

nezákonný zásah v době rozhodnutí věci již netrval, domáhá se deklarace nezákonnosti výběru a zadržování kauce.

[3] Krajský soud odmítl žalobu pro opožděnost, neboť lhůtu k jejímu podání je nutno počítat od okamžiku vybrání kauce. Vybrání kauce představuje dle krajského soudu jednorázový zásah, nikoliv zásah trvající. Důsledky zásahu žalované spočívající ve vybrání finančních prostředků sice trvají, samotný napadený zásah však již netrvá – žalovaná již kauci vybrala. V nyní souzené věci policisté při kontrole vybrali kauci dne 23. 11. 2016, žalobce téhož dne kauci zaplatil a převzal písemné potvrzení o převzetí kauce. Tímto dnem začala běžet objektivní i subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby. Žaloba podaná dne 22. 3. 2017 je tedy opožděná.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu včasnou kasační stížnost. Domnívá se, že nezákonný výběr a následné zadržování kauce mělo v tomto případě být posouzeno jako trvající zásah – žaloba proto byla podána před uplynutím subjektivní lhůty dle § 84 odst. 1 s. ř. s. Přitom zpochybňuje závěry rozsudku ze dne 8. 6. 2017, čj. 10 As 71/2017-45, které považuje za odchýlení se od stávající judikatury. S odkazy na další rozhodnutí NSS dovozuje, že žaloba byla podána včas a krajský soud se jí měl věcně zabývat.

[5] Žalovaná se ztotožňuje se závěry napadeného usnesení.

[6] Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, lze jí podat pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Úkolem NSS je tedy posoudit, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu pro opožděnost odmítl. NSS se nemůže zabývat otázkou důvodnosti samotné žaloby.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Ze správního a soudního spisu vyplynulo, že dne 23. 11. 2016 hlídka Policie ČR vyzvala stěžovatele, který byl podezřelý ze spáchání dopravního přestupku, ať uhradí kauci ve výši 3 500 Kč (§ 124a zákona o silničním provozu). Stěžovatel kauci na místě uhradil. Žalobou ze dne 22. 3. 2017, která byla krajskému soudu doručena téhož dne, se pak stěžovatel domáhal vydání rozsudku, dle něhož by žalovaná byla povinna vrátit tuto nezákonně vybranou kauci, *in eventum*, pokud by zásah již netrval, domáhal se deklarace, že zásah žalované spočívající ve výběru kauce a jejím následném zadržování, byl nezákonný. V bodech 23 a 24 žaloby objasnil, proč považuje žalobu za včasnou – vybrání a zadržování kauce je dle něj nezákonným zásahem.

[9] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu (subjektivní lhůta). Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo (objektivní lhůta).

[10] NSS předesílá, že za počátek subjektivní lhůty je nutno označit okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem spočívá jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, a že toto jednání je zaměřeno

pokračování

proti němu (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, věc *EUROVIA*, bod 38).

[11] V nynějším případě stěžovatel namítá nezákonnost výběru kauce a její další zadržování. Nezákonnost dle něj spočívá v nedostatku podmínek pro samotný výběr kauce; až následně dodává, že prvotní nezákonnost trvá, neboť kauce mu nebyla vrácena (je nadále zadržována). K tomu však NSS uvádí, že běh subjektivní lhůty je třeba spojit již s povědomím stěžovatele o (údajné) prvotní nezákonnosti (srov. k tomu *EUROVIA*, bod 49), nikoliv se subjektivním přesvědčením stěžovatele o tom, že nezákonně vybraná kauce mu nebyla dostatečně brzy vrácena, či s ohledem na akutní nedostatek financí, jak tvrdí stěžovatel. Rozhodně nelze akceptovat, že by stěžovatel mohl podat zásahovou žalobu, kterou ve skutečnosti napadá nezákonnost výběru kauce, a to kdykoliv až do okamžiku vrácení kauce. Takto vyložená koncepce trvajícího zásahu je neudržitelná, neboť mj. narušuje rovnováhu mezi jednotlivými žalobními typy. Bylo by absurdní, aby ve srovnatelných situacích byla možnost žaloby proti rozhodnutí po uplynutí lhůty k podání žaloby časově uzavřena, zatímco možnost zásahové žaloby by byla časově neomezená (srov. *EUROVIA*, body 55 a 77).

[12] V již cit. rozsudku čj. 10 As 71/2017-45 NSS srozumitelně vysvětlil, že stěžovatel si nemůže „chytit“ lhůtu k podání zásahové žaloby tím, že zásah spočívající v nezákonném *výběru* kauce rozšíří o aspekt *trvání* tohoto zásahu, neboť kauce mu dosud nebyla vrácena. Právní závěry rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA* plně potvrzují teze vyslovené v rozsudku čj. 10 As 71/2017-45.

[13] Na počítání lhůty k podání zásahové žaloby proti nezákonnému výběru a zadržování kauce vůbec nedopadají závěry rozsudku ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, věc *Statutární město Ostrava*, na jehož závěry stěžovatel odkazuje (srov. k tomu blíže vysvětlení ve věci *EUROVIA*, bod 57). Neobstojí ani odkazy na rozsudek ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63, č. 1459/2008 Sb. NSS, a na nález ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02 (N 175/35 SbNU 343). Prvně cit. rozsudek se zabýval přípustností zásahové žaloby proti umístění a zadržování cizince, který požádal o mezinárodní ochranu. Soudy zde ovšem vůbec neřešily otázku plynutí subjektivní lhůty k podání této žaloby. Cit. nález ÚS se pak týkal včasnosti ústavní stížnosti proti jinému zásahu orgánu veřejné moci ve smyslu § 72 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nikoliv výkladu § 84 odst. 1 s. ř. s. Navíc se tento nález týkal zcela odlišné otázky, a to evidence daňového nedoplatku.

[14] V obecné rovině NSS souhlasí s tím, že pro účely zásahové žaloby není podstatné, kdo s kaucí aktuálně disponuje (má ji v úschově). Není však pravda, že pasivně legitimovaná ve věcech kaucí jsou vždy krajská ředitelství Policie ČR (srov. bod [15] níže). Namítaný rozpor cit. judikátu čj. 10 As 71/2017-45 s rozsudkem NSS ze dne 17. 8. 2016, čj. 7 As 97/2016-43, je jen domnělý. V této kauze NSS sice vyslovil, že žalovaným ve věcech kauce jsou krajská ředitelství Policie ČR a nikoliv správní orgán, který kauci uschoval. Avšak tento závěr se evidentně vztahoval pouze k předcházející judikatuře NSS (na kterou v této souvislosti sedmý senát odkázal), v níž NSS řešil případy zásahových žalob proti nezákonnému *výběru* kauce (žaloby byly podány v dvouměsíční subjektivní

lhůtě od data vybrání kauce). NSS se ani v těchto případech, ani v cit. rozsudku čj. 7 As 97/2016-43 vůbec nezabýval včasností žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, který by spočíval v nezákonném *zadržování* kauce. V těchto sporech totiž následné *zadržování* kauce nebylo pro posouzení včasnosti žaloby klíčové. Formulací žalobního petitu v nynější věci stěžovatel pouze usiloval o zvrácení důsledku beznadějně zmeškané subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

[15] Stěžovatel tedy mylně dovozuje, že prvotní (tvrzené) nezákonné jednání policejní hlídky způsobuje nezákonnost veškerého dalšího zadržování kauce, které je též třeba přičíst na vrub Policie ČR. Podezřelým z přestupku poskytuje dostatečnou soudní ochranu proti nezákonnému výběru kauce hlídkou policie zásahová žaloba proti příslušnému krajskému ředitelství Policie ČR, kterou je však třeba podat ve lhůtě dvou měsíců od výběru této kauce (§ 84 odst. 1 s. ř. s.; viz již cit. rozsudek NSS čj. 10 As 71/2017-45, bod 9). V tomto případě tak stěžovatel neučinil.

[16] Od nezákonného výběru kauce je třeba odlišit další a na výběru kauce zcela nezávislou nezákonnost, a to následné *zadržování* kauce. Nezákonné zadržování kauce může mít v zásadě dvojí povahu. Může spočívat v jednání policistů, kteří v rozporu s § 124a zákona o silničním provozu nepředali kauci správnímu orgánu, jenž vede řízení o přestupku (pasivně legitimované je krajské ředitelství Policie ČR). Může ale spočívat též v tom, že správní orgán následně nenaloží s kaucí způsobem, který předvídá § 124b téhož zákona, např. v rozporu se zákonem nevrátí řidiči kauci (pasivně legitimovaným je správní orgán, který vede řízení o přestupku). K právě uvedenému srov. již cit. rozsudek čj. 10 As 71/2017-45, body 10 a 11.

[17] NSS v zásadě souhlasí se stěžovatelem, že zadržovat lze pouze kauci, která byla vybrána v souladu se zákonem. Ovšem je třeba dodat, že v zájmu právní jistoty se v případech žalobního tvrzení o nezákonném výběru kauce lze bránit pouze ve lhůtě dvou měsíců od výběru této kauce, tedy ode dne, kdy se o prvotní nezákonnosti stěžovatel dozvěděl. Soudní řád správní dává stěžovateli dostatek času, aby se proti nezákonnému jednání hlídky policie bránil, jakkoliv sám stěžovatel považuje omezení vyplývající z dvouměsíční lhůty k podání zásahové žaloby za nelegitimní omezení práva na přístup k soudu. Subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby tedy vždy plyne od okamžiku, kdy se o počátku nezákonnosti podezřelý z přestupku dozvěděl.

[18] V projednávané kauze nemusel krajský soud stěžovatele poučit o chybném označení žalované (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS). Ze všech žalobních tvrzení totiž bylo zcela zřejmé, o co stěžovateli jde - zpochybnit zákonnost výběru kauce - k čemuž však zmeškal lhůtu k podání žaloby. Jeho argumentace, že jde o trvající zásah, mu měla posloužit pouze k tomu, aby si prodloužil subjektivní lhůtu k podání zásahové žaloby, která již uplynula. Navíc rozlišování jednorázových a trvajících zásahů pro účely včasnosti žaloby jasně odmítl rozšířený senát v rozsudku ve věci *EUROVIA*. Ačkoliv stěžovatel napadl jak výběr, tak následné zadržování kauce, krajský soud bez pochyb zjistil, že veškeré (údajné) nezákonnosti tvrzené stěžovatelem souvisí s výběrem kauce. Při posuzování žaloby krajský soud nevykročil z rámce vymezeného petitem a žalobním tvrzením.

pokračování

[19] Lichá je též výtka, že krajský soud měl před rozhodnutím o žalobě vyčkat závěrů rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA*. Krajský soud postupoval v souladu s cit. rozsudkem čj. 10 As 71/2017-45, jehož správnost byla posléze potvrzena právě i rozsudkem *EUROVIA*.

[20] NSS se nemohl zabývat námitkami advokáta, kterému se nelíbí způsob, jakým NSS zveřejňuje anonymizované verze svých rozhodnutí. Tato námitka totiž vůbec nesouvisí s předmětem nynější věci.

[21] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované, které by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 22. února 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu