ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **VS-EKOPRAG s.r.o.,** se sídlem U Slávie 610, Dobříš, zast. JUDr. Ing. Ondřejem Horázným, advokátem se sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha 3, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie Středočeského kraje,** se sídlem Na Baních 1535, Praha 5, ve věci ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2017, č. j. 46 A 73/2017 - 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti částku ve výši **6 352,50 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ing. Ondřeje Horázného, advokáta se sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha 3.

IV. Žalovanému **se vrací** přeplatek na soudním poplatku ve výši **5 000 Kč**, který mu bude vrácen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V. Soud **vyzývá** žalovaného, aby ve lhůtě **5 dnů** od doručení tohoto rozsudku sdělil soudu číslo účtu, na který má být vrácen zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým bylo výrokem I. určeno, že zákaz další jízdy s vozidlem RZ X, který byl žalobkyni uložen

stěžovatelem dne 17. 3. 2017 v 9:54 hod pro porušení čl. 22 odst. 5 nařízení EU č. 165/2014 z důvodu chybějící plomby tachografu, byl nezákonným zásahem. Výrokem II. bylo stěžovateli uloženo nahradit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 18 456 Kč.

[2] Krajský soud úvodem konstatoval, že teorie rozlišuje dva druhy zákazů jízdy vozidla. Prvním je zákaz jízdy, jenž je uložen konkrétní osobě, a to obvykle řidiči vozidla. Jde o zákaz povahy *ad personam*, jenž se vztahuje k dané osobě. Není vyloučeno, aby po uložení zákazu jiná osoba pokračovala v jízdě s vozidlem. V takovém případě je ale obtížně představitelné, že by zákaz tohoto typu přímo zasáhl do práv žalobkyně, tj. zaměstnavatele řidiče, jemuž byl zákaz uložen, a to i v případě, že by byla vlastníkem vozidla, neboť by v jeho dalším užívání nebyla nijak omezena. Vozidlo by mohla nadále provozovat, např. prostřednictvím jiných zaměstnanců. Jednalo by se nejspíše o nepřímé zkrácení práv, proti němuž se nelze bránit zásahovou žalobou.

[3] Druhým typem zákazu jízdy je zákaz povahy *in rem* vztahující se k samotnému vozidlu. Je pro něj charakteristické, že důvod pro jeho uložení nespočívá v jednání řidiče, nýbrž ve vlastnostech vozidla. Vozidlo, ohledně nějž je takový zákaz uložen, je vyřazeno z provozu s účinky pro každého, neboť osoba řidiče v takových případech není rozhodná. Byť je právě jemu tento zákaz bezprostředně sdělen, adresátem je primárně vlastník či provozovatel vozidla, kterému je takovým zákazem omezeno jeho užívací právo k vozidlu, včetně oprávnění umožnit užívání vozidla jiné osobě. Na rozdíl od zákazu prvního typu je proto možné, že tento zákaz zasáhne do práv zaměstnavatele řidiče, pokud ten je vlastníkem vozidla. Tímto zákazem je znemožněno vozidlo užívat jak jemu, tak i zprostředkovaně každé další osobě.

[4] V daném případě je zřejmé, a mezi účastníky nesporné, že o zákazu jízdy s vozidlem nebylo vydáno žádné formalizované rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „s. ř. s."). Zákaz byl uložen faktickým pokynem kontrolujícího policisty, což je typický příklad zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[5] Zásah nebyl adresován přímo žalobkyni, neboť ona sama nebyla řidičem vozidla (tím byl její zaměstnanec), nicméně ona zákaz vztahuje sama na sebe a má za to, že byl zaměřen přímo proti ní, čemuž krajský soud přisvědčil. Skutečnost, že vyslovený zákaz měl povahu *in rem*, dokládá v prvé řadě formulář na výkon silničních kontrol ze dne 17. 3. 2017, podle něhož kontrolující policista uložil „*zákaz další jízdy s vozidlem*" z důvodu chybějící plomby. Není v něm uvedeno, že by zákaz byl uložen řidiči vozidla. Navíc důvodem jeho uložení nebylo jednání řidiče, nýbrž nedostatek ve vlastnostech samotného vozidla, resp. jeho tachografu. V takovém případě nelze mít za to, že by žalobkyně měla možnost po vyslovení zákazu vozidlo užívat prostřednictvím jiného řidiče. Zásah tak byl zjevně zaměřen přímo proti žalobkyni jako majitelce vozidla.

[6] Oprávnění zakázat další jízdu s vozidlem musí vyplývat z výslovného zákonného ustanovení, jehož podmínky musí být stěžovatelem důsledně dodrženy, a to včetně zákonem stanoveného důvodu k jeho uložení. V opačném případě je nutno uložený zákaz považovat za nezákonný (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, č. 932/2006 Sb. NSS, v němž bylo shledáno nezákonným zásahem odtažení vozidla, které netvořilo překážku v provozu).

[7] Oprávnění stěžovatele zakázat vozidlu další jízdu (resp. přímo zabránit další jízdě s vozidlem) upravuje hned několik zákonů. Jde v prvé řadě o zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o policii"), který v § 36 odst. 1 opravňuje policisty použít technický prostředek k zabránění v jízdě vozidlu mj. za podmínky, že řidič není na místě přítomen. Toto ustanovení však na projednávanou věc nedopadá. Zabránit v jízdě vozidlu může policie také dle § 118a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu"), nicméně chybějící plombu na tachografu vozidla nelze podřadit pod žádný z důvodů uvedených v tomto ustanovení. Na daný případ nedopadá ani § 124c odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona o silničním provozu a § 35d odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silniční dopravě"), které sice umožňují policii zajistit vozidlo nebo zakázat pokračování v jízdě, avšak v obou případech vyžadují předchozí výzvu ke složení kauce, k čemuž v tomto případě nedošlo. Posledním ustanovením upravujícím oprávnění stěžovatele zakázat jízdu vozidlu je § 124 odst. 10 písm. e) zákona o silničním provozu. Tento zákaz je však povahy *ad personam*, neboť výslovně směřuje pouze k řidiči vozidla. Lze jej uložit jen, pokud to vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, popř. jiný veřejný zájem. Tímto způsobem ale zásah stěžovatele zdůvodněn nebyl a ostatně ani nelze uvažovat, že by chybějící plomba na tachografu sama o sobě představovala ohrožení bezpečnosti nebo plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Za daných okolností tedy chyběla k uložení zákazu jízdy s vozidlem zákonná opora.

[8] Zákon o silniční dopravě ani zákon o silničním provozu neopravňují stěžovatele v případě porušení § 3 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě k tomu, aby faktickým pokynem na místě samém zakázal další přepravu nebo jinak omezil dopravce v provozování přepravy. Ostatně ani sám stěžovatel nepoukázal na žádné konkrétní ustanovení, které by takové oprávnění zakládalo. Zákon v době uložení zákazu sankcionoval nedodržení § 3 odst. 2 písm. a) pouze deliktní odpovědností dopravce za jiný správní delikt. Ani taková skutečnost však nezakládá pravomoc zakázat faktickým pokynem policisty na místě samém pokračování v přepravě či uložit jiné obdobné opatření. I kdyby tedy byl ve skutečnosti uložen žalobkyni zákaz přepravy a nikoli zákaz jízdy, jak je uvedeno ve formuláři na výkon silničních kontrol, jednalo by se o nezákonný postup.

[9] V dané věci je zjevné, že došlo k porušení celé řady povinností, které vyplývají z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014, o tachografech v silniční dopravě, o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006, o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy (toto nařízení odkazuje na přílohy I a IB nařízení č. 3821/85, které nadále zůstávají v platnosti), [dále jen „nařízení o tachografech"] a z § 3 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě. V rozporu s čl. 22 odst. 5 nařízení o tachografech chyběly na tachografu plomby, v rozporu s čl. 32 odst. 2 nařízení o tachografech se ve vozidle nacházel přístroj umožňující manipulaci s tachografem (magnet). Řidič vozidla dále v rozporu s čl. 34 odst. 7 nařízení o tachografech do tachografu nezapsal symboly zemí, ve kterých začala a končila jeho denní pracovní doba a v rozporu s čl. 34 odst. 1 nařízení o tachografech neoprávněně vyňal kartu řidiče před koncem denní pracovní doby. Žalobkyně tato zjištění ani nerozporovala.

Přesto je třeba konstatovat, že postup kontrolujícího policisty byl nezákonný, neboť žádné ustanovení relevantních zákonů neumožňuje příslušníkům policie zakázat či zabránit faktickým úkonem na místě samém v další jízdě s vozidlem pouze z důvodu porušení čl. 22 odst. 5 nařízení o tachografech. Pokud tedy kontrolující policista takový zákaz uložil, jednalo se o nezákonný postup vybočující z pravomocí, které má stěžovatel při výkonu silničních kontrol.

[10] Soud měl za splněné rovněž podmínky přímého zkrácení žalobkyně na jejích právech. Zákazem jízdy s vozidlem, který měl povahu *ad rem*, bylo žalobkyni zcela zabráněno užívat vozidlo v silničním provozu. Zkrácení práv spočívalo v omezení jejího vlastnického práva v tom, že s vozidlem nemohla nadále „*v mezích právního řádu libovolně nakládat*“ (srov. § 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), především jej nemohla provozovat v silničním provozu. Na tom nemění nic ani tvrzení stěžovatele, že kontrolující policista uložený zákaz pouze chybně zaznamenal a ve skutečnosti uložil zákaz přepravy. I kdyby zákaz přepravy uložen byl, jednalo by se rovněž o omezení vlastnického práva žalobkyně, a to nezákonné, neboť zákon nedává příslušníkům stěžovatele pravomoc ukládat ani takový zákaz.

[11] Nad rámec krajský soud dodal, že se nezabýval posouzením zákonnosti zákazu jízdy s vozidlem, který byl stěžovatelem uložen z důvodu technické nezpůsobilosti vozidla, což vyplývalo z dokladu o výsledku technické kontroly nákladního vozidla RZ X ze dne 17. 3. 2017. Uložení tohoto zákazu totiž není předmětem soudního přezkumu, jak byl vymezen v žalobních tvrzeních a žalobním petitu. Soud je předmětem řízení vymezeným žalobkyní vázán a není oprávněn z něj vybočit. V opačném případě by postupoval v rozporu s dispoziční zásadou, na níž je řízení před soudy ve správním soudnictví vystavěno (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Obdobně se soud nezabýval ani škodou, která měla údajně vzniknout žalobkyni v důsledku uložení zákazu, a to v podobě nákladů vynaložených na odtah vozidla. Vznik majetkové škody totiž není znakem skutkové podstaty nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Případné náhrady vzniklé škody by se žalobkyně mohla domáhat postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutí nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský zákon). Soud měl však za to, že samotná skutečnost, že zákaz jízdy s vozidlem byl žalobkyni uložen nezákonně, neodůvodňuje bez dalšího závěr, že jí vznikl nárok na náhradu tvrzené škody. Předpokladem pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem je mj. i existence příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody, který bude třeba v daném případě zkoumat, čímž se však nebyl soud oprávněn zabývat.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nesouhlasí s odůvodněním napadeného rozsudku.

[13] Má za to, že rozsudek byl vydán na základě neúplného zjištění konkrétních skutečností v daném případě a že úvahy soudu vycházely jen z formálních důvodů. Materiální stránka věci zůstala nedotčena, neboť krajský soud nepřihlédl i k jiným

skutečnostem nežli těm, které vzal za prokázané, tj. skutečnostem, které předestíral stěžovatel.

[14] Závěry soudu spočívaly (i přes stěžovatelova upozornění) jen na posuzování správního zásahu ve vztahu k porušení čl. 22 odst. 5 nařízení o tachografech, tj. že zákaz jízdy pro porušení daného ustanovení nemá podle žaloby zákonnou oporu.

[15] S ohledem na konstatování krajského soudu, že se jedná o zásah, který není rozhodnutím, je třeba vnímat tento zásah správního orgánu jako celek a krajský soud měl zohlednit tvrzení stěžovatele, že pro výrok o zákazu jízdy byl dán i jiný zákonný důvod. Tato skutečnost byla stěžovatelem u soudu zdůrazněna i v jeho vyjádření k žalobě ze dne 19. 4. 2017, i během soudního jednání dne 24. 10. 2017.

[16] Zákonným důvodem byla zjištěná závada 6.1.6.2.2 (C) na vozidle Mercedes, která znamená okamžitou ztrátu technické způsobilosti, což je uvedeno na dokladu o výsledku stavu technické kontroly v bodě 11 – výsledek kontroly, kde je zaškrtnuto „zákaz používání vozidla, které má nebezpečné závady, ztráta technické způsobilosti“, což vyplývá z § 52 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla“).

[17] Pokud byl ohledně této zjištěné závady následně příslušným správním orgánem učiněn jiný závěr, není tato skutečnost relevantní k závěrům učiněným policistou v rámci zásahu správního orgánu, neboť správní orgán je k tomu oprávněn z titulu svého postavení (ve vztahu ke skutkovým zjištěním na místě zásahu a z nich vyplývajících závěrů s dopadem do práv žalobkyně).

[18] Zákonné zmocnění policie k této kontrolní činnosti je zakotveno v § 37 odst. 1 zákona o silniční dopravě. Podle něj policie kontroluje, zda je vozidlo v provozu vybaveno doklady předepsanými tímto zákonem; zda je stanoveným způsobem označeno nebo jinak vybaveno; a zda jsou dodržovány doby řízení vozidla, bezpečnostní přestávky a doby odpočinku řidičů. V souvislosti s kontrolou policie zpracovává *Protokol o kontrole silniční nákladní dopravy dle zákona o silniční dopravě*. Předmětem kontrolní činnosti je dodržování zákona o silniční dopravě a množství přímo použitelných předpisů EU, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006, o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85, ve znění pozdějších předpisů (zde je upraven pracovní režim řidičů, tj. doby řízení, přestávky, odpočinky) a nařízení o tachografech. Při kontrole policie dále zpravidla zpracovává *Formulář pro výkon silničních kontrol*, který je obsahově zaměřený na porušení uvedených předpisů EU a je použitelný jako doklad o provedené kontrole v rámci EU.

[19] Citoval znění čl. 1 odst. 1 větu druhou a čl. 22 odst. 5 nařízení o tachografech, z čehož je zřejmé, že vozidlo s tachografem bez plomby by nemělo být používáno pro silniční dopravu.

[20] Při zásahu byl uplatněn postup dle § 124 odst. 10 písm. i) zákona o silničním provozu, který policistu opravňuje ke kontrole technického stavu vozidla v provozu. Zároveň z § 6 odst. 9 téhož zákona plyne povinnost řidiče podrobit se této kontrole.

[21] Další povinnosti (např. vydání dokladu o kontrole technického stavu) jsou uvedeny v § 6a a násl. zákona o silničním provozu. V § 6a odst. 2 tohoto zákona je uvedena povinnost vydat řidiči doklad o kontrole technického stavu a dále, že pokud se při kontrole technického stavu zjistí vážná nebo nebezpečná závada, zašle policie kopii dokladu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému k zapisování údajů o vozidle dle registru silničních vozidel. V § 6a odst. 4 cit. zákona je uvedeno, že způsob provádění kontroly technického stavu, vzory kontroly technického stavu atd. stanoví zvláštní právní předpis.

[22] Obdobně je stanovena povinnost provozovatele vozidla, který nesmí přikázat ani dovolit, aby bylo v provozu na pozemních komunikacích užito vozidlo, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, kterým je v daném případě zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ze kterého vychází další prováděcí předpisy. V § 2 odst. 3 vyhlášky č. 82/2012 Sb., o provádění kontrol technického stavu vozidel a jízdních souprav v provozu na pozemních komunikacích (vyhláška o technických silničních kontrolách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o technických silničních kontrolách“), je stanoveno, že kontrolní úkony se provádějí a hodnotí způsobem stanoveným ve vyhlášce č. 302/2001 Sb., o technických kontrolách a měření emisí vozidel, která je prováděcím předpisem k zákonu o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Dále citoval znění § 2 odst. 3 a § 49 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, v kterém jsou uvedeny stupně závad na technickém stavu vozidla, jeho ústrojí a částech.

[23] Z konkrétních protokolů o kontrole technického stavu vyhotovených při kontrole vozidla bylo zjištěno množství závad. Konkrétně závada „B“ znamená omezení technické způsobilosti vozidla na 30 dnů a ve stejné lhůtě povinnost odstranit závady a přistavit vozidlo k technické prohlídce, jinak se po uplynutí uvedené lhůty stává technicky nezpůsobilé. Závada 6.1.6.2.2 (C) na vozidle Mercedes znamená okamžitou ztrátu technické způsobilosti, což je uvedeno na dokladu o výsledku kontroly technického stavu v bodě 11 – výsledek kontroly, kde je zaškrtnuto *zákaz používání vozidla, které má nebezpečné závady, ztráta technické způsobilosti*“ (což vyplývá z § 52 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla).

[24] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že na vozidle Mercedes byla při kontrole technického stavu zjištěna závada 6.1.6.2.2 (C), čímž se však krajský soud zabýval jen okrajově a konstatoval, co je v protokolu a že řízení o přestupku bylo zastaveno.

[25] Tato skutečnost je rovněž patrná s ohledem na potřebu respektování úplnosti zákroku správního orgánu, v tomto případě spočívajícím v zákazu jízdy pro závadu 6.1.6.2.2 (C), což znamená okamžitou ztrátu technické způsobilosti a zákaz používání vozidla, které má nebezpečné závady. Dané vozidlo tak nemohlo pokračovat v jízdě bez ohledu na konstatování o existenci závady typu B – vážná závada, která ovlivňuje provozní vlastnosti vozidla a nepříznivě působí na životní prostředí, ale neohrožuje bezprostředně bezpečnost jízdy vozidla nebo provoz na pozemních komunikacích.

[26] Stěžovatel se cítí být krácen na svých právech, neboť skutkový stav mohl být zjištěn náležitým způsobem, tj. soudem zohledněna opora postupu správního orgánu pro zjištění závady 6.1.6.2.2 (C), která znamená okamžitou ztrátu technické způsobilosti a zákaz používání vozidla, které má nebezpečné závady. Na základě důkazů by mělo být vydáno rozhodnutí, neboť sám stěžovatel předložil dostatek důkazů k prokázání svých tvrzení.

[27] Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[28] Žalobkyně ve vyjádření uvedla, že v § 82 s. ř. s. se materiální stránka věci nezmiňuje jako zákonný znak nezákonného zásahu. Připomíná, že soud byl vázán žalobním návrhem a stěžovatelovy úvahy o vnímání zásahu jako celku jsou irelevantní. Shoduje se však s jeho názorem v tom, že vozidlo s tachografem bez plomby by nemělo být používáno pro silniční dopravu. To však není zákonným důvodem pro vyslovení zákazu jízdy, jak se stalo v nyní projednávané věci. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[29] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[30] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením je koncipována především jako zápůrčí prostředek sloužící k řešení naléhavých situací. Tomu odpovídá pravomoc soudu (v případě shledání její důvodnosti a trvá-li zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí jeho opakování) zakázat správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázat mu (je-li to možné), aby obnovil stav před zásahem. Naléhavost v čase potvrzuje i skutečnost, že soud (na rozdíl od čistě retrospektivního soudního přezkumu žaloby proti rozhodnutí) zde rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), a dále i to, že projednání a rozhodnutí takové žaloby se před soudem dostává časové přednosti (§ 56 odst. 1 s. ř. s.).

[31] V projednávané věci šlo o žalobu určovací, neboť v době jejího podání již bylo namítané protiprávní jednání ukončeno. Možnost soudu formulovat v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem deklaratorní výrok určující, že zásah byl nezákonný, zakotvil zákon č. 303/2011 Sb., účinný od 1. 1. 2012.

[32] Podle důvodové zprávy má nová právní úprava řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu zajistit vyšší standard ochrany tím, že umožní fyzickým a právnickým osobám domáhat se deklarování nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu tehdy, pokud již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. I pouhé konstatování nezákonnosti zásahu může být podle zákonodárce pro občany velmi důležité, neboť u veřejnosti posiluje důvěru v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů

veřejné správy. Vedle odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem má nová právní úprava zásahové žaloby především významný satisfakční efekt pro poškozené účastníky. Podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, není pro uplatnění náhrady škody způsobené úředním postupem (pod který se zařazuje i nezákonný zásah), na rozdíl od nezákonného rozhodnutí, vyžadováno předchozí rozhodnutí o nesprávnosti úředního postupu, resp. deklarace nezákonnosti zásahu soudem. V důvodové zprávě je výslovně uvedeno „[r]*ozhodnutí správního soudu o nezákonnosti takového zásahu nepochybně přispěje ke zrychlení rozhodování příslušných úřadů o odškodnění a v konečném důsledku i ke zrychlení řízení o nároku na náhradu škody u civilních soudů, u kterých se poškozený může domáhat náhrady škody, neuspokojí-li příslušný úřad plně nárok poškozeného* (viz důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., sněmovní tisk č. 319/0, 6. volební období, dostupný na digitálním depozitáři www.psp.cz).

[33] Správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, což znamená, že předmět a rozsah soudního přezkumu (až na zákonem stanovené výjimky) vymezuje žalobce. Rozšířený senát v usnesení ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS, mj. uvedl, že „[r]*ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části na straně jedné a nečinnostní a zásahovou žalobou na straně druhé je totiž mimo jiné v obvyklé míře prvotní (pracovní) ujasněnosti, co je předmětem řízení. … U zásahové žaloby na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu či návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemůže žalobce v žalobě odkázat na rozhodnutí či opatření obecné povahy jako na jakýsi „balíček" v němž je obsah jím napadeného jednání veřejné správy formalizovaným způsobem zaznamenán. Naopak musí jednání veřejné správy, jemuž vyčítá nezákonnost, dostatečně jednoznačně, určitě a úplně popsat tak, aby je soud mohl odlišit od jiných jednání veřejné správy (individualizovat a konkretizovat je) a na základě toho hodnotit, která entita v rámci veřejné správy jednala a zda jednala zákonně.*

[34] Správní soud má v první řadě po žalobci důsledně požadovat, aby k údajnému zásahu veřejné správy, proti kterému brojí, uvedl (tvrdil) všechny podstatné skutkové okolnosti, na základě nichž může soud určit, jakou povahu napadené jednání veřejné správy mělo a kdo byl jeho původcem. Nesplní-li žalobce svoji povinnost tvrzení, je třeba, aby jej soud patřičně konkrétním způsobem k doplnění žaloby vyzval postupem dle § 37 odst. 5, věty první, s. ř. s.

[35] Soud poté zkoumá, zda je popis dostatečně konkrétní a určuje jeho zákonnost, popř. nezákonnost. Je totiž jako jediný oprávněn hodnotit fakta vnesená žalobcem do řízení o zásahové žalobě a činit z nich právní závěry, není však oprávněn „vnucovat" žalobci svá skutková a právní hodnocení věci tak, že by to fakticky popřelo dispozici žalobce s žalobou. V rámci přezkumu přípustnosti žaloby si musí soud mj. ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí", tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, 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, a pokud ano, zda ta učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí.

[36] Jak již bylo uvedeno, v souladu s dispoziční zásadou má oprávnění vymezit rozsah soudního přezkumu pouze navrhovatel (výjimku z této zásady tvoří zásadní vady rozhodnutí, ke kterým soud přihlíží z úřední povinnosti i bez námitek). Toto vymezení musí být učiněno uvedením konkrétních důvodů, které soud není oprávněn sám dovozovat ani jakýmkoliv způsobem pozměňovat. Tím by byla porušena nejen zmíněná dispoziční zásada, ale i zásada rovnosti účastníků. Proto také musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty (přim. srov. rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 4 As 3/2008).

[37] Nejvyšší správní soud ověřil, že žalobkyně se v žalobě domáhala určení, že zákaz jízdy s vozidlem, který jí byl policistou M. F. uložen od 17. 3. 2017 9:54 hod pro porušení čl. 22 odst. 5 nařízení o tachografech z důvodu chybějící plomby tachografu, byl nezákonný. Jasně a srozumitelně vymezila rozsah soudního přezkumu, kterého se dožadovala. Zákaz jízdy s vozidlem, který byl žalobkyni uložen z důvodu technické nezpůsobilosti vozidla, nebyl předmětem soudního řízení, neboť nebyl vymezen v žalobě (v žalobních návrzích ani v petitu). Pokud žalobkyně proti tomuto zásahu žádným způsobem nebrojila, neměl soud pravomoc posuzovat, zda uvedené jednání zasahujícího policisty bylo či nebylo nezákonným zásahem. Jak správně konstatoval i krajský soud, předmětem řízení vymezeným žalobkyní jsou soudy ve správním soudnictví vázány a nejsou oprávněny z něj vybočit.

[38] Pokud by žalobkyně do žalobních tvrzení zahrnula i nezákonnost jednání zakročujícího policisty ve vztahu k technické nezpůsobilosti vozidla, bylo by součástí rozsahu soudního přezkumu a soudy obou stupňů by se jím zabývaly. To však zjevně neučinila a stěžovatelovým námitkám, že na napadený zásah správního orgánu je třeba nahlížet jako na širší celek a zahrnout do něj i další zcela co do právních důvodů odlišné jednání, nebylo možné přisvědčit.

[39] Ze správního spisu NSS ověřil, že krajský soud při posuzování tvrzeného zásahu vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu. V bodě 12. Formuláře na výkon silničních kontrol, ze dne 17. 3. 2017, č. j. KRPS-90227/PŘ-2017-010007-MF, je uvedeno „*zákaz další jízdy s vozidlem uložen od 17. 3. 2017 09:54 hod, z důvodu porušení čl. 22 odst. 5 n. 165/2014 chybějící plomba*“. Formulář je podepsán zasahujícím policistou i řidičem vozidla (zaměstnancem stěžovatelky). Zákaz jízdy se vztahuje ke kontrolovanému vozidlu, které je ve formuláři specifikováno.

[40] Znění čl. 22 odst. 5 nařízení o tachografech nicméně nedává v případě jeho porušení policii pravomoc další jízdu s vozidlem zakázat. V čl. 41 daného nařízení se uvádí, že si členské státy v souladu se svým vnitrostátním ústavním pořádkem stanoví sankce za porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Pravomoc k uložení sankce za porušení ustanovení nařízení o tachografech musí mít proto zákonnou oporu v českém právním řádu.

[41] V § 124 odst. 10 písm. i) zákona o silničním provozu je stanoveno oprávnění policie *vyzvat řidiče motorového vozidla ke kontrole maximální přípustné hmotnosti na nápravu, maximální přípustné hmotnosti vozidla nebo jízdní soupravy nebo technického stavu vozidla*

nebo jízdní soupravy, dle § 6 odst. 9 téhož zákona je řidič motorového vozidla *povinen na výzvu policisty nebo celníka podrobit vozidlo kontrole největší přípustné hmotnosti na nápravu, největší přípustné hmotnosti vozidla nebo jízdní soupravy nebo technického stavu vozidla nebo jízdní soupravy*. Ustanovení § 6a zákona o silničním provozu upravuje povinnosti týkající se kontroly technického stavu vozidla. Tato ustanovení, ani § 2 odst. 3 a § 49 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, § 37 odst. 1 zákona silniční dopravě či § 2 odst. 3 vyhlášky o technických silničních kontrolách, či další zákonná oprávnění policistů stanovená zákonem, neopravňují policii k uložení zákazu jízdy vozidlu pro chybějící plombu na tachografu dle nařízení o tachografech.

[42] Zároveň není pochyb o tom, že policie má v zákonem stanovených případech oprávnění zakázat vozidlu další jízdu (např. dle § 118a zákona o silničním provozu jestliže je řidič podezřelý, že požil alkoholický nápoj nebo užil jinou návykovou látku během jízdy), provádět kontroly vozidel (např. dle § 124 odst. 10 písm. i) zákona o silničním provozu vyzvat řidiče motorového vozidla ke kontrole maximální přípustné hmotnosti na nápravu, maximální přípustné hmotnosti vozidla nebo jízdní soupravy) a dodržování zákonů apod. Tato oprávnění však nejsou předmětem sporu ani je nikdo nerozporuje. Kasační námitky se proto v této části zcela míjí s rozhodovacími důvody soudu.

[43] Jak krajský soud správně konstatoval, oprávnění zakázat další jízdu s vozidlem musí vyplývat z výslovného zákonného ustanovení, jehož podmínky musí být stěžovatelem důsledně dodrženy, a to včetně zákonem stanoveného důvodu k jeho uložení (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65).

[44] Neexistuje však žádné ustanovení relevantních zákonů, které by opravňovalo policii zabránit či zakázat další jízdu s vozidlem pouze z důvodu poručení čl. 22 odst. 5 nařízení o tachografech, a proto se v nyní projednávané věci, ve které byl takový zákaz jízdy prokazatelně uložen, jednalo o nezákonný zásah ze strany stěžovatele.

[45] Rozhodnutí o zastavení řízení ve věci dopravního přestupku řidiče daného vozidla dle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o silničním provozu vydaného Městským úřadem Brandýs nad Labem – Stará Boleslav není relevantní s ohledem na nyní projednávanou věc.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[48] Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[49] Zástupce žalobkyně učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem celkem dva úkony právní služby, kterými jsou jedno písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif")] spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti a dále vyjádření k návrhu na odkladný účinek kasační stížnosti.

[50] Za vyjádření ke kasační stížnosti (jeden úkon právní služby) náleží zástupci stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Dále zástupce stěžovatelky učinil vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku. Za jeden takový úkon právní služby mu náleží odměna ve výši jedné poloviny z 3 100 Kč, tj. 1 550 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu)]. Tento úkon sice výslovně není zmíněn v § 11 odst. 2 advokátního tarifu, který jmenuje úkony s mimosmluvní odměnou ve výši jedné poloviny, nicméně písm. a) tohoto ustanovení za takový úkon považuje návrh na předběžné opatření, dojde-li k němu po zahájení řízení. Ustanovení § 11 odst. 3 advokátního tarifu následně stanoví, že za úkony právní služby neuvedené v odstavcích 1 a 2 náleží odměna jako za úkony, jimž jsou svou povahou a účelem nejbližší. Návrh na vydání předběžného opatření a návrh na přiznání odkladného účinku jsou instituty obdobné, a proto soud přiznal za vyjádření k odkladnému účinku odměnu ve snížené podobě. Zástupce je plátcem DPH, proto mu výše odměny byla navýšena o 21%, tj. celkem o 1 102,50 Kč. Zástupci žalobkyně se tedy přiznává odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 6 352,50 Kč.

[51] Nejvyšší správní soud nepřiznal zástupci žalobkyně náhradu nákladů za úkon právní služby spočívající v další poradě s klientem přesahující jednu hodinu, která měla dle tvrzení advokáta proběhnout v souvislosti s řízením o kasační stížnosti. Důvodem nepřiznání je skutečnost, že tato porada nebyla žádným způsobem doložena.

[52] Podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích") je stěžovatel osvobozen od poplatkové povinnosti v nyní projednávané věci. Stěžovatel však přesto poplatek uhradil, čímž vznikl přeplatek na soudním poplatku ve výši 5 000 Kč. Proto soud rozhodl v souladu s § 10 odst. 1 a § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích o vrácení tohoto přeplatku stěžovateli ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[53] Výrokem V. vyzývá soud stěžovatele, aby ve lhůtě 5 dnů od doručení tohoto rozsudku sdělil Nejvyššímu správnímu soudu číslo účtu, na které mu bude vrácen zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost. Nesdělí-li ho, bude poplatek vrácen stěžovateli na adresu jeho sídla.

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

V Brně dne 19. dubna 2018

JUDr. Barbara Pořízková

předsedkyně senátu