



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobce: **JUDr. J. B.**, zast. JUDr. Karlem Havlíkem, advokátem, se sídlem v Praze 6, Nad Šárkou 62, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem v Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 3. 2004, č. j. 42 Ca 3/2004 – 24,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

V záhlaví označeným rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem byla zamítnuta žaloba žalobce směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2003, č. j. 6523/DS/03/119410, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí odboru správního – oddělení přestupkového Městského úřadu Louny č. j. P 1059/2003/OS/PD-ŽU, jímž byla žalobci za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, spáchaný porušením § 18 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) uložena pokuta 500 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 22. 5. 2003 ve 13:23 hodin jako řidič osobního automobilu tov. zn. P. X, r.z. XX-YY, při jízdě po silnici I/7 poblíž benzinové čerpací stanice P. T. nerespektoval příkaz dopravní značky B-20a „nejvyšší dovolená rychlost“ a v úseku, kde je dovolena nevyšší rychlost 90 km.h⁻¹, mu byla naměřena kontrolním stanovištěm Policie ČR rychlost 107 km.h⁻¹.

Krajský soud vycházejí ze skutkového stavu, který nebyl mezi stranami sporný, vyložil ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) a f) přestupkového zákona, jež pokládal za určující pro posouzení důvodnosti žaloby takto: nezákonné jednání, spočívající v překračování nejvyšší dovolené rychlosti řidiči motorových vozidel, je v ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona popsáno komplexně, zahrnuje jeho povahu i intenzitu. Proto jednání popsané v ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) téhož zákona je v relaci k předcházejícímu popisu „jiné“ nejen tehdy, jde-li o druhově odlišnou činnost (tedy nespočívající v překročení rychlosti jízdy), ale i jde-li o činnost stejného druhu (povahy), avšak odlišné intenzity (v předmětné věci jde o intenzitu menší). Protože o sporném pojmu „jiné“ (jednání) přestupkový zákon nic bližšího neuvádí, lze se opřít i o klasickou filosofickou terminologii, v níž je pojem „jinost“ (též jinakost, rozdílnost, aliquid) řazen mezi tzv. transcendentálie, tedy fenomény vše přesahující, nekategorizovatelné a neomezitelné. Ani podle scholastického filozofického náhledu není tedy možné za „jiné jednání“ považovat výhradně činnost povahově odlišnou oproti srovnávané předloze; jinakost může mít i další podoby, spočívající například jen v odlišné intenzitě komparovaných aktivit. Z dikce celého ustanovení § 22 přestupkového zákona soud dovedl, že záměrem zákonodárce bylo nepochybně udržet pořádek v silničním provozu diferencovaným – tedy spravedlivým – a nikoliv paušálním použitím sankcí (resp. jejich hrozbou). Za výslovně vyjmenované přestupky s vyšší společenskou nebezpečností, mezi které patří i překročení rychlosti o více než 30 km.h⁻¹, resp. 50 km.h⁻¹, lze uložit přísnější sankci, zatímco méně nebezpečná jednání, charakterizovaná generální skutkovou podstatou v § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona, jsou postihována mírněji. Interpretaci žalobce, že překročení nejvyšší povolené rychlosti o 17 km.h⁻¹ nelze sankcionovat, protože nedosahuje limitu stanoveného § 22 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona a jiné jeho ustanovení se na překročení povolené rychlosti nevztahuje, označil za nelogickou a ryze účelovou. Soud žalobě nepřisvědčil, protože je toho názoru, že právní předpisy je nutno vykládat rozumně, při respektování jejich vnitřních i vnějších souvztažností a ve snaze vystihnout základní tvůrčí linii zákonodárce. Opačný postup, spočívající v nepřiměřené doslovné interpretaci, může vést jedině k neúčinnému zjištění, že většina z nich je nepoužitelná.

Včasnou kasační stížností žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl tento rozsudek z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhl zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

V kasační stížnosti nesouhlasil s upřednostněním výkladu o „základní tvůrčí linii zákonodárce“ (když podle tisku jde o přehlédnuté nedopatření, které již počítalo s bodovým systémem, jež bude novelou odstraněno), který vylučuje právní jistotu, před „nelogickým a účelovým“ výkladem, jak soud nazval snahu o přesný a doslovný výklad právního ustanovení podle pravidel českého jazyka. Výklad pojmu „jinost“ podle filozofie scholastiky se mu jeví v současném právu neupotřebitelný a z hlediska právní jistoty zmatečný. Tím spíše, že v pravidlech českého jazyka je pojem „jiné jednání“ dostatečně a nezaměnitelně odlišen od jiných pojmů. Podobně jako v žalobě tvrdil, že z formulace § 22 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona jasně plyne, že pro totéž jednání, byť v menší intenzitě, nelze použít písmeno f) téhož ustanovení a odkázal na svá předchozí vyjádření. Tvrdil také, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Jeho odůvodnění není založeno na právním posouzení, ale na nesrozumitelném a právně irelevantním výkladu filozofických kategorií. Navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření k obsahu kasační stížnosti setrval na svých předchozích vyjádřeních v předmětné věci a s napadeným rozhodnutím krajského soudu se plně ztotožnil.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem i řízení, jež jeho vydání předcházelo, přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve je zapotřebí, aby se Nejvyšší správní soud vypořádal se stěžovatelovou námitkou, že rozhodnutí krajského soudu trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Toto vytýkané pochybení je možno podřadit pod důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je pod tímto pojmem třeba rozumět situaci, kdy jde o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby, a přitom není z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč jeho žalobní námitky považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44). V daném případě by bylo možno rozsudek krajského soudu považovat za nepřezkoumatelný, opomněl-li by se krajský soud vypořádat s některou z námitek stěžovatele v roli žalobce, případně nevysvětlil, proč podle jeho právního názoru lze stěžovatelovo jednání kvalifikovat jako spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona a není tedy beztrestné, jak stěžovatel v průběhu správního řízení i řízení před soudem tvrdil.

Z obsahu odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud vyložil, z jakého skutkového stavu vycházel a proč je třeba jej podřadit pod ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona. Rámec soudního přezkumu byl v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. vymezen žalobními body pojatými do žaloby, respektive v této věci bodem jediným, a v jeho intencích se soud pohyboval. Žalobní tvrzení (podobně jako důvody kasační stížnosti) byla soustředěna na právní stránku stěžovatelova případu. Skutkové otázky ani procesní postup správního orgánu žalobce nezpochybnil. Při posuzování, zda správní orgány v souladu se zákonem podřadily nesporný skutkový stav pod výše zmíněné ustanovení přestupkového zákona, krajský soud předestřel řadu úvah, které ho vedly k závěru o správnosti jejich právního názoru a odmítnutí postoje stěžovatele. Přehledně vyložil, jaký je rozdíl v konstrukci ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) a písm. f) přestupkového zákona a při nedostatku jiných (v zákoně uvedených) výkladových instrumentů užil obecný, terminologický, ve snaze objektivně definovat neprávní pojem („jiné“), jenž považoval pro výklad smyslu celého aplikovaného ustanovení za rozhodný. Připojil o úvahu o smyslu celého ustanovení § 22 přestupkového zákona, vycházející z jeho úplného znění a vyjevil také, proč nepovažuje právní názor žalobce (stěžovatele) za přijatelný. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud vyložil důvody, na nichž spočívá jeho rozhodnutí o nedůvodnosti žaloby přehledně a srozumitelně a žádný žalobní bod neopomenul. Proto není důvod k pochybnostem o přezkoumatelnosti rozsudku napadeného kasační stížností a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

Stěžovatel dále uplatnil kasační stížností důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá obecně buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis (ustanovení), nebo je sice aplikován správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen. Z obsahu kasační stížnosti lze dovodit, že stěžovatel nesouhlasil s aplikací § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona na zjištěný a nesporný skutkový stav.

Nejvyšší správní soud stejně jako soud krajský vycházel při právním posouzení z toho, že se žalobce jednání, které je mu správními orgány obou stupňů kladeno za vinu, dopustil. Za okolností, které jsou blíže popsány v úvodu tohoto rozsudku, překročil jako řidič osobního motorového vozidla nejvyšší povolenou rychlost o 17 km.h⁻¹. Předmětem přezkumu tedy zůstává pouze otázka, zda toto jednání lze kvalifikovat jako přestupek podle § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona.

Podle § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona se přestupku dopustí ten, kdo jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až e), poruší zvláštní zákon, kterým je podle výslovného odkazu pod čarou míněn zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

Přestupku podle § 22 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona se dopustí ten, kdo jako řidič motorového vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zvláštním zákonem (tj. zákonem o provozu na pozemních komunikacích) nebo dopravní značkou o více než 30 km.h⁻¹ v obci nebo o 50 km.h⁻¹ mimo obec.

Správní orgány shledaly porušení zákona o provozu na pozemních komunikacích v jeho ustanovení § 18 odst. 3 dovolujícím řidiči motorového vozidla o maximální přípustné hmotnosti nepřevyšující 3500 kg a autobusu jet mimo obec rychlostí nejvýše 90 km.h⁻¹.

Správní orgán prvního stupně ve skutkové větě sice nesprávně uvedl, že porušení právní povinnosti spočívalo v nerespektování dopravní značky stanovící nejvyšší dovolenou rychlost 90 km.h⁻¹, ale žalovaný se tuto chybu ve svém rozhodnutí pokusil napravit. Protože žaloba toto pochybení nevytýkala, nemohl na posouzení vlivu této vady na zákonnost napadeného rozhodnutí založit své rozhodnutí ani soud. Zmíněné pochybení však nepřehlédl a svůj názor na ně vyjádřil v odůvodnění rozsudku mimo rámec rozhodovacích důvodů. Na posouzení důvodnosti kasační stížnosti je jistě tato skutečnost bez vlivu. Nikým nezpochybněno zůstává zjištění, že stěžovatel překročil maximální povolenou rychlost 90 km.h⁻¹ o 17 km.h⁻¹, jelikož jel rychlostí 107 km.h⁻¹.

Podle § 2 odst. 1 přestupkového zákona je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Podle § 3 téhož zákona k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.

Stěžovatel namítá, že svým jednáním nenaplnil znaky skutkové podstaty přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona. Nejvyšší správní soud je však názoru opačného, tedy že jednání, jehož se stěžovatel dopustil, jako přestupek podle § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona kvalifikovat lze. Předmětné ustanovení je příkladem tzv. odkazovací právní normy, která stanoví sama trestnost, avšak dispozici (objektivní

stránku skutkové podstaty přestupku) ukládá do jiného ustanovení a dokonce jiného zákona. Nejde o případ v českém právním řádu ojedinělý. Je však třeba na tomto místě připustit, že s ohledem na přísnost požadavků obecně kladených na přesnost formulace skutkových podstat trestných činů v širším slova smyslu (mezi něž se řadí i přestupky), lze si představit vhodnější způsob vymezení skutkové podstaty přestupku. V ideálním případě by měla norma stanovící trestnost určitého jednání označovat jednoznačně, k vynucení dodržování které právní povinnosti je určena, tedy za jaké jednání přísluší sankce. Přes to, co bylo nyní řečeno, nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti o tom, jak má být sporné ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) v souvislosti s písm. a) téhož ustanovení vykládáno. Z jeho znění plyne, že trestná a sankcionovaná jsou všechna porušení zákona o provozu na pozemních komunikacích. Není přitom rozhodné, jakým jednáním se tak stalo. Z tohoto režimu jsou vyňata pouze ta jednání, které zákonodárce evidentně považoval za závažnější a zřejmě i společensky nebezpečnější než jiná, zde neuvedená, a proto jim přiřadil samostatné skutkové podstaty a za jejich naplnění stanovil přísnější sankce [§ 22 písm. a) až e) přestupkového zákona].

Platná a účinná právní úprava nás přivádí k závěru, že skutkovou podstatu § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích naplní ten, kdo jakýmkoliv jednáním poruší jakékoli ustanovení zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Jeho ustanovení § 18 odst. 3 stanoví každému řidiči vozidel zde uvedené kategorie hranici nejvyšší povolené rychlosti jízdy mimo obec na $90 \text{ km}\cdot\text{h}^{-1}$. Řidič, který tuto hranici překročí, porušuje zákon. Stěžovatel se právě takového jednání zaviněně dopustil. Formální znaky přestupku tak byly splněny. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu naplnil stěžovatel i znak materiální, tj. porušil nebo ohrozil zájem společnosti (§ 2 odst. 1 zákona o přestupcích). Chráněným zájmem je zde bezpečnost provozu na pozemní komunikaci mimo obec. Stěžovatel si byl nesporně vědom toho, že je jako řidič povinen dodržovat limit povolené rychlosti, ale přesto jej překročil. Omyl v právním hodnocení věci pro posouzení odpovědnosti za přestupek relevantní být nemůže. Výklad, jehož se dovolával stěžovatel, by ve svém důsledku vedl k závěru, že jedno z pravidel bezpečnosti a plynulosti dopravy, stanovená nejvyšší povolená rychlost, ztrácí svůj smysl.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, že předmětné ustanovení je jakýmsi nepovedeným vedlejším produktem plánovaného zavedení bodového systému. K tomu lze uvést, že bodový systém je novinkou, která byla do zákona o silničním provozu začleněna novelou provedenou zákonem č. 411/2005 Sb., jež nabude účinnosti 1. 7. 2006. Je sice pravdou, že zavedení bylo navrhováno již v zákoně č. 361/2000 Sb. (zákon o silničním provozu), avšak nedošlo k tomu právě proto, že připravovaná úprava nebyla dostatečně propojena se skutkovými podstatami přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a v té době ještě nebyl zaveden centrální registr řidičů (viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 411/2005 Sb.) Princip bodového systému spočívá v tom, že za vybrané přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu (i trestné činy, které však pro tuto věc nejsou podstatné) jsou řidičům motorových vozidel zaznamenávány „trestné“ body do určité výše, popřípadě odečítány od stanoveného základu. Tyto body však nejsou sankcí za přestupek, ale pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku a registrujícím jeho spáchání. To znamená, že za spáchání přestupku bude řidiči uložena sankce podle zákona o přestupcích a zároveň ještě, jde-li o vybraný přestupek, spadající do systému bodového hodnocení, mu bude zaznamenán stanovený počet bodů. Při dosažení nejvyššího stanoveného počtu bodů pozbývá řidič odbornou způsobilost k řízení motorových vozidel a s tím i řidičské oprávnění. Znovu je může získat tím, že se podrobí přezkoušení odborné způsobilosti. Poslední

novelizace zákona o silničním provozu přinesla větší propracování skutkových podstat přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a s tím spojenou podrobnější úpravu odstupňování sankcí podle závažnosti přestupků. Důvodová zpráva argumentovala rovněž tím, že určitý typ přestupků (podle zákona č. 56/2000 Sb.) bylo dosud možno stíhat pouze v rámci skutkové podstaty § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona, což však bylo vzhledem k výši sankcí považováno za nedostačující. To svědčí závěru, k němuž dospěl i krajský soud, totiž že do tzv. „sběrné“ skutkové podstaty přestupků v ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona mají být soustředěna jednání menší závažnosti, která sice porušují zákon (o provozu na pozemních komunikacích), ale nejsou, zřejmě pro jejich velký počet, vyjmenována v přestupkovém zákoně samostatně.

Znění § 22, jež bylo na posuzovaný případ aplikováno, bylo do přestupkového zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, účinnou dnem 1. ledna 2001, v rámci nové komplexní právní úpravy provozu na pozemních komunikacích, nahrazující předchozí právní úpravu, jež byla zastaralá, nedostatečně provázaná se souvisejícími předpisy a navíc podzákonná. Tehdy bychom tzv. sběrnou skutkovou podstatu našli pod písm. e) daného ustanovení. Již v přestupkovém zákoně ve znění účinném do 31. 12. 2000 však bylo ustanovení § 22 písm. d), jež říkalo, že se přestupku dopustí ten, kdo jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a), b) a c), poruší obecně závazný právní předpis o bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Pod žádným z vyjmenovaných písmen a), b) a c) však není výslovně vyčtena skutková podstata týkající se překročení povolené rychlosti. I zde se však objevuje princip, podle něhož jsou výslovně vyjmenovaná jednání přísněji trestná (vyššími pokutami do 5000, 7000 nebo 10 000 Kč, vždy bez uvedení dolní hranice, zákazem činnosti), zatímco za skutek, jenž lze podřadit pouze pod onu „sběrnou“ skutkovou podstatu, lze uložit jen pokutu do 2000 Kč. V postupných změnách zákonné úpravy lze vyzorovat tendence ke zpřesnění a přesnějšímu odlišení jak škály postihovaných překročení zákona, tak i sankcí za ně ukládaných. Není vykočením z rámce srozumitelnosti normy, je-li v důsledku vývoje novelou vytvořena a přiřazena ke stávajícím nová skutková podstata, definující jednání, které pokládá za závažnější a nebezpečnější než jiná, která si lze v oné obecné či zbytkové kategorii představit.

Tvrzení stěžovatele, že tento z jeho pohledu nežádoucí stav má být nejbližší novelizací odstraněn, o něž opírá svou teorii o omylu zákonodárce, nemá reálný základ. Poprvé se tato struktura vymezení skutkových podstat přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích objevila v úpravě účinné od 1. 1. 2001 do 31. 3. 2002 [relace mezi § 22 odst. 1 písm. a) a písm. e) přestupkového zákona]. Tento princip zůstal ale zachován i po novele přestupkového zákona účinné od 1. 4. 2002 do 30. 6. 2006, tedy i v době rozhodné pro tento případ [relace mezi písm. a) a písm. f) § 22].

Z toho, co bylo právě uvedeno, je zřejmé, že krajský soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí posuzoval v mezích uplatněných žalobních bodů jeho soulad s právními předpisy. Žádného pochybení, pokud jde o právní posouzení, se nedopustil a svůj právní závěr také přílehavě a přesvědčivě odůvodnil Naplnění důvodů kasační stížnosti, jichž se stěžovatel dovolával [§ 103 odst. 1, písm. a) a d) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud neshledal, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady v řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho 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 28. února 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu