



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **V. K.**, zastoupen JUDr. Markem Görgesem, advokátem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2008, čj. DSH/10657/08, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 1. 2009, čj. 17 Ca 62/2008 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 1. 2009, čj. 17 Ca 62/2008 - 29, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Shora cit. rozhodnutím žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Horšovský Týn, oddělení přestupkového (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 9. 7. 2008, sp. zn. PO 6020/2008, přest. č. 332/2008/PD, a toto rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. f) bod č. 7 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v souvislosti s porušením § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Za tento přestupek byly žalobci uloženy sankce, a to pokuta ve výši 5000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců, a zároveň byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady spojené s projednáním věci v přestupkovém řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Uvedeného přestupku se žalobce měl dopustit dne 17. 5. 2008 kolem 12.45 hod., kdy jel jako řidič osobního motorového vozidla tovární značky Škoda Favorit po pozemní komunikaci silnice II. třídy č. 193 mezi obcemi Domažlice a Horšovský Týn ve směru na Horšovský Týn. Před křižovatkou na obec Třebnice v úseku, který je označen svislou dopravní značkou B 21a „Zákaz předjíždění“, žalobce toto dopravní značení nerespektoval a předjel před ním jedoucí vozidlo. V oznámení o přestupku sepsaném orgány Policie České republiky, jež žalobce podepsal, zároveň uvedl, že si dopravní značky nevšiml a předjížděl na přehledném místě, přičemž nikoho neohrozil ani neomezil.

[3] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí mj. konstatoval, že skutkovou podstatu přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 přestupkového zákona naplní ten, kdo při řízení vozidla předjíždí vozidlo v případech, v nichž je to podle zvláštního právního předpisu zakázáno. Kromě případů uvedených v § 17 odst. 5 zákona o silničním provozu se výše zmíněného přestupku dopustí i osoba, která při řízení nerespektuje svislou zákazovou dopravní značku B 21a nebo B 22a. Zákaz předjíždění může být vyjádřen podle § 61 zákona o silničním provozu i místní úpravou provozu na pozemních komunikacích, což lze provést dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály anebo dopravními zařízeními. Svě závěry žalovaný podpořil též odkazem na stanoviska Ministerstva dopravy č. 317/2007-160-OST/2 ze dne 4. 6. 2007 a č. 240/2007-160-OST/2 ze dne 6. 4. 2007. O skutkovém stavu věci neměl žalovaný pochybnosti, proto rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a neučinil změnu výroku o vině. V souladu s § 22 odst. 12 přestupkového zákona pak nemohl vyhovět žalobcovu návrhu na upuštění od uložení sankce. Jelikož žalobcem zmiňované okolnosti byly zohledněny již správním orgánem I. stupně, byly sankce uloženy na spodní hranici zákonného rozsahu dle § 22 odst. 7 přestupkového zákona. Upuštění od uložení sankcí by i přes žalobcem uváděné závažné zdravotní problémy jeho matky bylo v rozporu se zákonem.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž především vyjádřil nesouhlas s právní kvalifikací svého přestupku, neboť je přesvědčen, že měl být posouzen podle § 22 odst. 1 písm. l) přestupkového zákona a nikoli podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 téhož zákona. Krajský soud se s žalobou ztotožnil, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku uvedl mj., že přestupkový zákon je nutno vykládat systematicky, zvláště pokud doslovný gramatický výklad nevede ke zjištění přesného obsahu právního pojmu. V dané věci jde o výklad pojmu „podle zvláštního právního předpisu“ [§ 22 odst. 1 písm. f) bod 7 přestupkového zákona]. Tento pojem se objevuje též pod bodem 5 téhož ustanovení, které zakotvuje alternativní skutkovou podstatu spočívající v porušení buď pokynu osoby oprávněné k řízení provozu, nebo v porušení zvláštního právního předpisu. Alternativní skutkové podstaty, které předpokládají buď porušení dopravní značky, anebo povinnosti „stanovené zvláštním právním předpisem“, pak lze nalézt dále v § 22 odst. 1 písm. f) bodech 2, 3, 4 přestupkového zákona. Z výkladu těchto dalších ustanovení krajský soud dovodil, že pod porušení zákazu „podle zvláštního právního předpisu“ či „povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem“ nelze subsumovat porušení dopravní značky, neboť zákon by musel porušení dopravní značky zmínit samostatně jako alternativu k porušení právních předpisů.

[5] Systematickým výkladem tak soud dospěl k tomu, že žalobcovo jednání, jež je co do skutkové podstaty zcela nesporné, lze s ohledem na princip právní jistoty podřadit pouze pod obecnější ustanovení § 22 odst. 1 písm. l) přestupkového zákona. Srovnávaná ustanovení směřují k postihu různě společensky nebezpečného jednání, což je zřejmé ze sankcí, které za jejich porušení hrozí. Žalobce byl postižen za přehlédnutí značky (byť zákazu předjíždění), přičemž subjektivně vyhodnotil situaci jako vyhovující § 17 zákona o silničním

provozu, tedy jako situaci, která mu umožňuje bezpečné předjetí. Stejný závěr učinily o jednání žalobce i správní orgány. Případy vyjmenované v § 17 odst. 5 cit. zákona naplňují kvalifikovanou skutkovou podstatu přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 přestupkového zákona a k ochraně zvláštních zájmů jsou zde stanoveny přísnější sankce.

[6] Dle názoru krajského soudu lze žalobci přisvědčit i v tom, že nesprávnou aplikací přestupkového zákona došlo k porušení zásady zákonnosti zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z této zásady totiž vyplývá požadavek na určité, přesné a jasné vymezení skutkových podstat deliktů.

II.

Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti

[7] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále také „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž výslovně uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konkrétně uvedl, že závěr krajského soudu považuje za závěr nerespektující zásadu zákonnosti. Pro osazení úseku dopravní značkou B 21a byly dány důvody, neboť předjíždění v těchto místech bylo zřejmě nebezpečné pro účastníky provozu na pozemních komunikacích. Obecnou úpravu provozu představují jednotlivá ustanovení zákona o silničním provozu, která se uplatní tam, kde místní nebo přechodná úprava nestanoví něco jiného. Přitom platí, že místní úprava provozu je nadřazena úpravě obecné, jim oběma je pak nadřazena přechodná úprava silničního provozu.

[8] Pokud přestupkový zákon v § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 stanoví, že při řízení vozidla se řidič dopustí přestupku, pokud se dopustí předjíždění v případech, ve kterých je to podle zvláštního právního předpisu zakázáno, je tím odkazováno na celý právní předpis a nikoli pouze § 17 odst. 5 tohoto zákona. Dopravní značkou, která zakazuje předjíždění, jsou rozšířeny povinnosti řidiče v daném místě s ohledem na místní podmínky. Z hlediska závažnosti a nebezpečnosti porušení zákazu předjíždění nelze shledat významný rozdíl mezi zákazem vyplývajícím z místní úpravy a zákazem vyplývajícím z úpravy obecné. V případě zákazu vyplývajícím z obecné úpravy nemusí být zcela zřejmé, zda v konkrétním případě podmínky zákazu skutečně nastaly, a lze tak pochybovat například o naplnění materiální stránky skutkové podstaty přestupku, popřípadě o existenci zavinění. V případě zákazu vyplývajícím z místní úpravy je tento zákaz zcela zřejmý a nepochybný, nebude tedy zpravidla ani pochybnost o jeho porušení.

[9] Porušení zákazu vyplývajícím z místní úpravy lze považovat za závažnější a nebezpečnější. Řidič se jej totiž dopustí buď úmyslně, anebo v důsledku porušení jiné obecnější úpravy, a to sledovat situaci v provozu. Jestliže pro řidiče z § 4 písm. c) zákona o silničním provozu vyplývá povinnost řídit se dopravními značkami, pak nelze logicky dospět k závěru, že porušení zákazu předjíždění vyplývajícím z dopravní značky není porušením povinnosti vyplývajícím ze zvláštního právního předpisu. Podle stěžovatelova názoru nebylo úmyslem zákonodárce taková jednání podřadit pod zbytkovou skutkovou podstatu přestupků v provozu. Pokud by tedy bylo užito teleologického a systematického výkladu, bylo by nutno dospět k závěru, že zákaz předjíždění, ať už vyplývajícím z obecné úpravy obsažené v § 17 odst. 5 cit. zákona, či z místní úpravy dané dopravní značkou, má za cíl předejít dopravním nehodám vzniklým z předjíždění tam, kde je to s ohledem na místní podmínky nebezpečné.

[10] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[11] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud dospěl na základě správně a úplně zjištěného skutkového stavu ke správným právním závěrům. Proto se žalobce s těmito závěry ztotožnil. Stěžovatelem nabízený výklad předmětných ustanovení by byl nepochybně výkonem státní moci v rozporu se zásadou, že státní moc může být uplatňována pouze v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. V dalším žalobce odkázal na svou argumentaci obsaženou v žalobě proti stěžovatelovu rozhodnutí. Dále doplnil, že stanoviska Ministerstva dopravy nejsou obecně závazná, a nelze k nim proto přihlížet. Z těchto důvodů žalobce navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[12] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), přitom neshledal vady, k nimž by musel přihlídnout i bez návrhu.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Skutková podstata věci není mezi účastníky sporná, protože se Nejvyšší správní soud zabýval toliko otázkou právní kvalifikace žalobcova jednání, jak jí vymezuje kasační stížnost.

[15] V nyní posuzovaném případě je nutno se zabývat výkladem § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“) ve znění účinném do 31. 12. 2008. Odkaz na zvláštní právní předpis [zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)] se v něm objevuje v bodech 2 - 10, přičemž v bodech 2 - 5 je tento obecný odkaz doplněn o výslovně uvedená konkrétní jednání zakládající skutkovou podstatu přestupku.

[16] Krajský soud z výše uvedeného správně dovodil, že odkaz na zvláštní právní předpis znamená odkaz na zákon o silničním provozu (srov. k tomu obecně rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 6 As 65/2004 - 59, publ. pod č. 775/2006 Sb. NSS). Podle krajského soudu není-li zákonný odkaz doplněn o jiné varianty přestupkového jednání zmiňované v jiných bodech, je o tyto varianty v daném případě zúžen. Jinými slovy, nezmiňuje-li § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 přestupkového zákona zákaz předjíždět stanovený dopravní značkou, ale odkazuje toliko na případy, *ve kterých je to podle zvláštního právního předpisu zakázáno*, znamená to podle krajského soudu, že dané ustanovení se na zákaz daný dopravní značkou vůbec nevztahuje, ale postihuje pouze porušení zákazu předjíždět stanovené přímo zákonem o silničním provozu, konkrétně v § 17 odst. 5. Takovýto závěr je z níže uvedených důvodů zcela neudržitelný.

[17] Výklad krajského soudu je založen pouze na mechanickém srovnání jednotlivých bodů § 22 odst. 1 písm. f). Pomíjí však zcela smysl a význam právní úpravy, stejně jako společenský zájem, jenž má být zákonem chráněn.

[18] Byl-li by akceptován výklad krajského soudu, byl by typově nebezpečnější a proto přísněji postižitelný např. takový přestupek, kdy by řidič nedal přednost vozidlu příjíždějícímu zprava na neoznačených křižovatkách. Jde totiž ve smyslu logiky krajského soudu o povinnost přímo stanovenou „zvláštním právním předpisem“, konkrétně § 22 odst. 2 zákona o silničním provozu. Proto by byl takový přestupek hodnocen podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 8 přestupkového zákona (podle něhož se přestupku dopustí ten, kdo nedá přednost v jízdě v případech, ve kterých je povinen dát přednost v jízdě podle zvláštního právního předpisu). Naproti tomu nedání přednosti v jízdě vozidlu jedoucímu po hlavní pozemní komunikaci na křižovatce označené dopravními značkami (§ 22 odst. 1 téhož zákona) by bylo postižitelné jen podle „zbytkového“ ustanovení § 22 odst. 1 písm. l. Takovýto výklad je v naprostém rozporu s realitou provozu na pozemních komunikacích, a proto jistě nebyl úmyslem zákonodárce.

[19] Argument sousledností a obsahovou návazností textu právního předpisu je jistě významný, nicméně interpretaci právního předpisu nelze v žádném případě mechanicky vyvodit jen z prostého porovnání jednotlivých bodů obsažených v § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona. Při výkladu bodů 2 - 5 cit. ustanovení je proto třeba se zabývat otázkou, jaký význam v daných případech uvedení „alternativ“ k porušení zvláštního právního předpisu má. V bodech 2 - 4 jde o stanovení rychlostních limitů pro jízdu v obci a mimo obec (stanovených buď zvláštním zákonem anebo dopravní značkou), v bodu 5 o nerespektování signálu „Stůj!“ (stanoveného buď zvláštním zákonem anebo k tomu oprávněnou osobou).

[20] Restriktivní výklad pojmu „zvláštní právní předpis“ by měl být dle krajského soudu odůvodněn toliko body 2 - 5 cit. ustanovení, u nichž se uvedení speciálního případu objevuje jako alternativa vůči obecnému porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem. Tato ustanovení je však dle názoru Nejvyššího správního soudu nutno vykládat tak, že pouze upřesňují či zdůrazňují zvláštní varianty jinak obecně stanovené povinnosti. Rychlostní limity pro jízdu v obci a mimo ni stanoví jednak obecně § 18 zákona silničním provozu, jednak je může odlišně stanovit místní úprava provozu provedená dopravními značkami (§ 18 odst. 6 a 7 ve spojení s § 61 odst. 2). Obdobně povinnost zastavit vozidlo na signál „Stůj!“ vyplývá obecně ze zvláštního právního předpisu (§ 65 zákona o silničním provozu ve spojení s § 24 prováděcí vyhlášky), ale může být dána i pokynem k tomu oprávněné osoby (srov. § 75 zákona o silničním provozu). Přestože se i v těchto případech jednoznačně jedná o povinnost uloženou „zvláštním právním předpisem“, zákonodárce pro větší jasnost textu tuto skutečnost toliko zdůraznil.

[21] V nyní posuzovaném případě krajský soud rovněž dospěl k závěru, že porušení zákazu předjíždění stanoveného obecně v § 17 odst. 5 o silničním provozu má větší typovou společenskou nebezpečnost než porušení zákazu předjíždění stanoveného dopravní značkou. Takový výklad však vede k absurdním důsledkům. Přísněji by totiž postihoval ty případy, v nichž měl řidič prostor pro subjektivní hodnocení (např. zda měl ve smyslu § 17 odst. 5 dostatečný rozhled či zda se mohl bezpečně zařadit před předjížděné vozidlo, event. zda předjížděním ohrozí nebo omezí protijedoucí řidiče), než takové případy, u nichž místní úprava provozu na pozemních komunikacích dopravními značkami objektivně a zcela jednoznačně předjíždění zakazuje. Povinnost účastníka provozu na pozemních komunikacích řídit se dopravními značkami je přitom jasně stanovena v § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Navíc nutno předpokládat, že místní úprava provozu na pozemních komunikacích rozlišuje dopravními značkami právě taková místa, kde je předjíždění s ohledem na charakter místa obzvláště nebezpečné.

[22] Krajský soud proto pochybil, pokud při posuzování správnosti a zákonnosti rozhodnutí žalovaného rozlišoval různé formy zákazu předjíždění, ačkoli přestupkový zákon v § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 odkazuje na zákaz předjíždění stanovený zákonem o silničním provozu obecně. Pokud tedy řidič předjíždí jiné vozidlo v rozporu se zákonem o silničním provozu, bude bez ohledu na to, zda zákaz předjíždění vyplývá přímo ze zákona (§ 17 odst. 5) nebo z dopravní značky, jeho jednání postižitelné podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 7 přestupkového zákona.

V.

Závěr

[23] Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[24] V dalším řízení je krajský soud právním názorem Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku vysloveným vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 2 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 28. května 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu