

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor dopravy**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2011, č. j. JMK 111968/2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 2. 2012, č. j. 57 A 135/2011 - 41,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Šlapanice, odboru dopravy (dále též „městský úřad“) ze dne 21. 6. 2011, č. j. OD/25684-11/5354-10/Pim, byl žalobce uznán vinným, že dne 15. 9. 2010 kolem 8.50 hod na dálnici v km 208 v katastru obce Tvarožná ve směru jízdy na Prahu při řízení osobního motorového vozidla Škoda Octavia SPZ X si neponechal před sebou jedoucím vozidlem Mercedes SPZ X dostatečnou bezpečnostní vzdálenost a v okamžiku náhlého snížení rychlosti tohoto vozidla z důvodu dopravní

situace před ním na tuto skutečnost nestačil zareagovat a zezadu do tohoto vozidla narazil, v důsledku čehož bylo vozidlo Mercedes odhozeno vpřed a narazilo do zadní části vozidla Ford Mondeo SPZ X, které bylo také odhozeno vpřed a narazilo do zadní části vozidla Honda Civic SPZ X v důsledku této nehody byla způsobena hmotná škoda v celkové výši cca 185.000 Kč, ke zranění žádného z účastníků nehody nedošlo. Tím žalobce porušil § 19 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), neboť řidič vozidla jedoucí za jiným vozidlem musí ponechat za ním dostatečnou bezpečnostní vzdálenost, aby se mohl vyhnout srážce v případě náhlého snížení rychlosti nebo náhlého zastavení vozidla, které jede před ním, a spáchal tak přestupek podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“). Za tento přestupek městský úřad žalobci uložil pokutu ve výši 2.500 Kč, povinnost nahradit zvýšené náklady spojené s přibráním znalce z jiného oboru než psychiatrie, a to ve výši 1.500 Kč a dále povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví změnil rozhodnutí městského úřadu tak, že ve výroku o vině se v části obsahující ustanovení o použité právní kvalifikaci namísto posouzení skutku podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích skutek posuzuje jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu ve znění účinném od 1. 8. 2011, a ve výroku o sankci se namísto pokuty 2.500 Kč uložené podle § 22 odst. 8 zákona o přestupcích ukládá podle § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu pokuta ve výši 2.000 Kč. Ve zbytku žalovaný rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví popsaným rozsudkem zamítl. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že správní orgány vycházely z dostatečně zjištěných skutečností. Tvrzení žalobce, že předmětnou dopravní nehodu nezpůsobil a že nebylo dosud zjištěno, který z řidičů vozidel v přední části kolony ji způsobil, se s ohledem na celé dokazování jeví jako tvrzení účelové. Soud nesouhlasí s názorem žalobce, že je třeba zkoumat, které z „předních“ vozidel v koloně dopravní nehodu způsobilo a že bylo na správním orgánu, aby uvedl, jak se měl obviněný z přestupku přesně chovat, aby dané nehodě předešel a aby bylo nade vší pochybnost stanoveno, jakou bezpečnou vzdálenost měl obviněný zachovat. Stanovení dostatečné bezpečné vzdálenosti totiž vždy vyplývá z konkrétní situace, jaká se na vozovce vyskytne. Ze znaleckého posudku (jehož vypracování navrhl sám žalobce) vyplynulo, že žalobce měl možnost nehodě zabránit tak, že by reagoval na vzniklou dopravní situaci (zpomalování vozidel před vozidlem žalobce) brzděním v době, kdy začalo brzdit před ním jedoucí vozidlo Mercedes. Krajský soud se také ztotožnil se žalovaným, který za spáchaný přestupek uložil pokutu ve výši 2.000 Kč a takový postup řádně odůvodnil.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) brojí proti rozsudku krajského soudu včas podanou kasační stížností.

[5] Podle stěžovatele krajský soud vycházel z neúplných podkladů; měl totiž k dispozici pouze správní spis ve věci žalobce, z jehož obsahu je ale patrné, že policisté řešili na místě nejméně tři dopravní nehody a že tedy stěžovatel byl součástí řetězové dopravní nehody, jejíž počátek byl před místem nehodového děje, kterého se účastnil stěžovatel. Správní orgány však za základ důkazní situace vzali pouze jeden z nehodových dějů a ten zkoumali izolovaně, bez širších souvislostí, čímž porušili zásadu materiální pravdy podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"). Krajský soud nezjišťoval příčinu, proč k řetězové nehodě došlo, nevyžádal si správní spisy týkající se celé dopravní nehody a rozhodoval tak na základě neúplného spisového materiálu. Podle stěžovatele bylo nutno zkoumat, kdo zapříčinil prudké zpomalení vozidel před ním, které bylo vlastní příčinou dopravní nehody. Stejně tak krajský soud, ani správní orgány neprověřovaly, zda dostatečnou vzdálenost od předchozích vozidel dodržel i řidič prvního vozidla v nehodovém ději a namísto plynulého přibrždování nezačal prudce brzdit.

[6] V dané věci soud dospěl k závěru, že správní orgán nemohl stanovit dostatečnou bezpečnou vzdálenost, neboť tato vždy vyplývá z konkrétní situace. Stěžovatel však v žalobě nepožadoval určení bezpečné vzdálenosti obecně, nýbrž její vymezení v daném konkrétním případě. To však správní orgán neučinil, a to i přesto, že mu byly známy veškeré okolnosti konkrétního nehodového děje. Podle stěžovatele nelze připustit existenci libovůle v interpretaci normy, která každou rychlost či odstupovou vzdálenost označí za nedostatečnou či nepřizpůsobenou v případě, kdy dojde k dopravní nehodě.

[7] Dle stěžovatele krajský soud rezignoval na přezkum žalobních námitek s tím, že v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 251/2003 ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 81/2006 toliko převzal argumentaci žalovaného, na kterou se odkázal. Argumentace, na kterou se však odkazuje, není argumentací obsaženou v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale v převážné míře argumentace z vyjádření žalovaného k žalobě. Na takový postup citovaná judikatura nedopadá. V daném případě nadto nebylo na odůvodnění napadeného rozhodnutí možno bez dalšího odkázat, neboť s námitkou nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí se soud vypořádal pouhou negací námitek stěžovatele.

[8] Stěžovatel dále namítá, že městský úřad mu uložil pokutu v nejnižší možné výměře, tedy 2.500 Kč. V průběhu řízení došlo ke snížení zákonné sazby na rozpětí 1.500 až 2.500 Kč. I žalovaný měl proto uložit pokutu v nejnižší možné výměře (tedy 1.500 Kč) a nikoli v polovině trestní sazby (tedy 2.000 Kč). Zvýšení sankce z nejnižší možné výměry přípustné v dané době platným rozpětím trestní sazby na polovinu výměry trestní sazby platné v době rozhodování žalovaného je nepřípustným zpřísněním trestu odporujícímu zásadám trestního řízení. S touto námitkou se soud v odůvodnění napadeného rozsudku nevypořádal.

[9] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že řidič vozidla Mercedes nebyl v přestupkovém řízení účastníkem v pozici poškozeného. Ze správního spisu je zřejmé, že prostřednictvím svého právního zástupce uplatnil práva účastníka, nahlédl do správního spisu a činil úkony směřující k odstranění průtahů v řízení. V této souvislosti bylo nutno zkoumat jako podmínku řízení otázku právní moci napadeného rozhodnutí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V podání ze dne 31. 5. 2012 stěžovatel navrhl projednat předmětnou věc v rámci nařízeného jednání. Stěžovatel dále uvedl, že na projednání věci v rámci nařízeného jednání netrvá v případě, že soud hodlá žalobě (jde zřejmě o kasační stížnost, *pozn. soudu*) vyhovět. Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 1 s. ř. s. o kasační stížnosti zpravidla rozhoduje bez nařízení jednání. Výjimkou jsou případy, kdy soud provádí dokazování, a dále případy, kdy soud uzná nařízení jednání za vhodné. V projednávané věci Nejvyšší správní soud dokazování neprováděl a při jejím projednávání ani neshledal důvody, které by vyvolaly vhodnost nařízení jednání. Samotná žádost účastníka o nařízení jednání v souladu s judikaturou zdejšího soudu (rozsudek ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82, publ. pod č. 932/2006 Sb. NSS) takovým důvodem není. V souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s. tedy soud o věci rozhodl bez nařízení jednání.

III.A Otázka právní moci napadeného rozhodnutí

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že v dané věci nebyly dány podmínky řízení před krajským soudem, neboť rozhodnutí žalovaného dosud nenabylo právní moci, jelikož nebylo doručeno řidiči vozidla Mercedes (pan L. L.). Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že tento řidič nebyl účastníkem přestupkového řízení.

[13] Nejvyšší správní soud se v posouzení této námitky ztotožňuje se závěry krajského soudu. Z předloženého správního spisu vyplývá, že pan L. L. nebyl účastníkem přestupkového řízení. Ve správním spise není žádný záznam o tom, že by se tato osoba domáhala uplatňování práv účastníka přestupkového řízení v postavení poškozeného či že by do správního spisu nahlížela, jak tvrdí stěžovatel. V řízení figurovala toliko jako svědek, který v dané věci k předvolání městského úřadu dne 21. 2. 2010 podal svědeckou výpověď.

[14] Ze správního spisu zcela jasně vyplývá, že jediným účastníkem přestupkového řízení byl stěžovatel. Tomu bylo napadené rozhodnutí žalovaného řádně doručeno dne 23. 8. 2011. Podmínka existence pravomocného rozhodnutí správního orgánu je tedy naplněna.

[15] Tato kasační námitka není důvodná.

III.B Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[16] Nejvyšší správní soud se následně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud předesílá, že za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů lze označit pouze ta rozhodnutí soudu, ve kterých absentují důvody rozhodovací, nikoli dílčí nedostatky odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu

se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS).

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že krajský soud rezignoval na přezkum žalobních námitek. Neuvádí však konkrétně, které ze žalobních námitek podle něj krajský soud vůbec nevypořádal. K takto obecně formulované námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že z porovnání žaloby obsažené v soudním spisu a napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud se zabýval všemi uplatněnými žalobními námitkami (byť některými z nich až v přílišné stručnosti) – zabýval se námitkou nutnosti zjišťovat, kdo způsobil brzdění vozidel jedoucích před stěžovatelem, nutnosti judikatorně vymezit, jakou rychlostí by měl řidič jet na dálnici a jakou odstupovou vzdálenost by měl dodržovat, otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, výše uložené sankce i otázkou právní moci napadeného rozhodnutí žalovaného, a v tomto ohledu tedy není předmětný rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[18] Stěžovatel pak konkrétněji namítal, že krajský soud námitku nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného vypořádal prostou negací žalobních námitek. Nejvyšší správní soud z odůvodnění napadeného rozsudku zjistil, že krajský soud ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného dospěl k závěru, že se „*žalovaný ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami žalobce uvedenými v jeho odvolání proti prvostupňovému správnímu orgánu*“. Nelze tedy říci, že by se ze strany krajského soudu jednalo o prostou negaci žalobní námitky nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, nicméně stěžovateli lze dát za pravdu, že shora citovaný závěr by si zasluhoval alespoň stručné odůvodnění tak, aby bylo patrné, proč soud považoval názor stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného za lichý, mylný či vyvrácený. Z tohoto úhlu pohledu lze mít rozsudek krajského soudu za částečně nepřezkoumatelný. Nejedná se ovšem o natolik intenzivní pochybení krajského soudu, které by mělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku jako celku. Nejvyšší správní soud z žaloby obsažené v předloženém soudním spisu zjistil, že stěžovatel v řízení před soudem namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného ve vztahu k jeho odvolací námitce, podle které byl skutečným viníkem dopravní nehody řidič, který nutnost náhlého brzdění a následnou havárii vyvolal, a z tohoto pohledu mělo být hodnoceno i jednání stěžovatele. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného ovšem plyne, že tato odvolací námitka byla vypořádána (srov. s. 7 rozhodnutí). Žalovaný v této souvislosti dovodil, že „*i kdyby někdo vepředu brzdil nedůvodně a nepředvídatelně, nic to nemění na tom, že řidiči jedoucí vzadu měli sami povinnost jet tak, aby dokázali při náhlém snížení rychlosti jízdy vozidla před nimi odvrátit střet. (...) Proto řidič jedoucí vzadu, který nestačil odvrátit střet za vepředu jedoucím vozidlem při jeho prudkém brzdění, nemůže důvodně poukazovat na příčinu tohoto prudkého brzdění, když pravidlo provozu přímo ukládá, aby sám dodržoval dostatečný odstup i pro ty případy, kdy k takovému prudkému brzdění dojde*“. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je tento závěr odvolacího správního orgánu zcela jasný a srozumitelný, odpovídající na odvolací námitky stěžovatele. Závěr krajského soudu, že žalovaný odvolací námitky řádně vypořádal, byl tedy správný, byť nedostatečně odůvodněný. Vzhledem k tomu, že se jednalo toliko o dílčí nedostatek odůvodnění, nepřistoupil s ohledem na shora citovanou judikaturu kasační soud ke zrušení napadeného rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost.

[19] Nelze se ztotožnit ani s názorem stěžovatele, že krajský soud neodkázal ve svém rozsudku na argumentaci obsaženou v odůvodnění žalovaného, nýbrž na argumentaci obsaženou v jeho vyjádření v žalobě. Naopak z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že krajský soud primárně odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, neboť jej shledal velmi podrobným a vyčerpávajícím a konstatoval, že se vypořádalo se všemi námitkami žalobce.

[20] Tato kasační námitka není důvodná.

III.C
Nutnost zkoumat příčiny zpomalení před žalobcem

[21] Stěžovatel namítá, že správní orgány porušily zásadu obsaženou v § 3 správního řádu, neboť vycházely z nedostatečně zjištěných skutečností. V případě stěžovatele měly zkoumat, kdo zapříčinil prudké zpomalení vozidel před stěžovatelem, které způsobilo řetězovou nehodu, zda dostatečnou vzdálenost od předchozích vozidel dodržel i řidič prvního vozidla v nehodovém ději a za tím účelem si měly vyžádat správní spisy dalších dopravních nehod v dané koloně. Podle stěžovatele tak v projednávané věci nebyl určen skutečný viník, který způsobil náhlým snížením rychlosti dopravní nehodu a z místa nehody ujel. Pokud správní orgány nezkoumaly jednání dalších osob zúčastněných na předmětném nehodovém ději, zejména pak účastníků jiných nehodových dějů, nelze jednoznačně zaujmout názor o zavinění žalobce.

[22] K této námitce je v prvé řadě nutno uvést, že účelem § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu je přimět řidiče, aby dodržovali bezpečnostní vzdálenost a měli tak možnost včas zareagovat a vyhnout se nehodě. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 1 As 18/2009 – 59, otázku bezpečnostní vzdálenosti je nutno vždy posuzovat se zřetelem na všechny relevantní okolnosti daného případu. Příkladmý výčet okolností, které je nutno vyhodnotit při rozhodování v každém přestupkovém řízení, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 As 38/2009 – 64 - jde např. o viditelnost, povětrnostní situaci, stav vozovky, zkušenost řidiče, technický stav vozu, označení vpředu jedoucího vozidla jako autoškola či začátečník apod. Současně je nutno upozornit, že „dostatečná bezpečnostní vzdálenost“ je podána zákonnou definicí účelově, a to tak, aby se řidič *mohl vyhnout srážce v případě náhlého snížení rychlosti nebo náhlého zastavení vozidla jedoucího před ním*. Lze tak předpokládat, že v obvyklých situacích bude srážka dvou za sebou jedoucích vozidel dána právě porušením povinnosti stanovené § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu.

[23] Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku (bod [22]) č. j. 1 As 18/2009 – 59 také konstatoval, že „[p]*říkladem situace, kdy srážka vozidel nemusí bez dalšího znamenat porušení § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu, bude například nehoda způsobená náhlým a pravidly silničního provozu nedovoleným manévrem vpředu jedoucího vozidla, neměl-li vzadu jedoucí řidič důvod takovéto protiprávní jednání vůbec očekávat*“. Protizákonný a dokonce protiústavní tak bude postup správních orgánů, které nezvažovaly „*otázku hranice okolností, které může či nemůže řidič předvídat, na něž je třeba usuzovat z objektivních okolností dopravní situace, a nikoliv pouze hypoteticky*“ (nález IV. ÚS 87/01 ze dne 4. 10. 2002, publ. pod č. 122 ve sv. 28, s. 67 Sb. ÚS). V souladu s tímto právním názorem je

též judikatura zdejšího soudu, která opakovaně zdůrazňuje, že zavinění účastníka silničního provozu je nutno posuzovat také s ohledem na tzv. princip omezené důvěry, podle něhož *„po účastníkovi silničního provozu nelze spravedlivě požadovat, aby bez dalšího předpokládal možné porušení pravidel tohoto provozu jinými účastníky a aby tomu přizpůsobil své počínání“* (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2006, čj. 3 As 24/2005 - 73, resp. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, čj. 5 As 32/2008 - 51, dále odkazující na relevantní judikaturu Nejvyššího soudu).

[24] Případ dopravní nehody stěžovatele se však od situací popsaných v předchozím bodě zásadně liší. Nejvyšší správní soud má za to, že správní orgány obou stupňů bez pochybností prokázaly, že stěžovatel měl vzhledem ke všem okolnostem očekávat, že může dojít ke zpomalení či úplnému zastavení vozidel jedoucích před ním. Dopravní nehoda vyplynula z běžného provozu na silniční komunikaci, kdy řidič vozidla jedoucího před žalobcem obvyklým způsobem, tedy brzděním, reagoval na standardní situaci, která nastala před ním (zpomalující kolona aut jedoucích po dálnici). Z podkladů shromážděných městským úřadem jasně vyplývá, že okolnosti panující v době dopravní nehody dávaly jasná znamení ke zvýšené opatrnosti. Z výpovědí dalších tří řidičů a jejich spolujezdců, kteří byli účastníky řetězové dopravní nehody, vyplývá, že v době před dopravní nehodou byl provoz na dálnici velmi hustý, v obou jízdních pruzích jelo mnoho aut, a to rychlostí kolem 80 km/hod. Těsně před dopravní nehodou byla v koloně aut vidět brzdová světla, řidiči proto začali zpomalovat, následně došlo ještě k intenzivnějšímu brzdění. Z výpovědí účastníků nehody a také ze znaleckého posudku vyplynulo, že v okamžiku nehody jela tři vozidla před vozidlem stěžovatele rychlostí cca 22 km/hod a méně. Přitom vozidlo stěžovatele se v tentýž okamžik pohybovalo rychlostí cca 97 km/hod – v porovnání s ostatními řidiči, kteří reagovali na tytéž okolnosti na daném úseku dálnice, tedy více než čtyřikrát rychleji. Je tedy zjevné, že stěžovatel rychlost své jízdy a tedy i bezpečnostní vzdálenost za před ním jedoucím vozidlem absolutně nepřizpůsobil okolnostem, které v době, kdy se odehrála dopravní nehoda, na dané pozemní komunikaci panovaly. Přitom je zřejmé, že stěžovatel měl dostatek prostoru těmto okolnostem svou jízdu přizpůsobit, když se to bez problémů podařilo minimálně třem před ním jedoucím řidičům. Lze tedy uzavřít, že šlo o naprosto obvyklou dopravní situaci, se kterou žalobce měl a mohl s ohledem na své osobní poměry a povahu běžného provozu na silničních komunikacích počítat, nikoli o nepředvídatelné, náhlé manévry řidičů jedoucích před stěžovatelem.

[25] Za této situace by bylo zkoumání příčin zpomalení celé kolony jedoucích vozidel, pátrání po „viníkovi“ zbrzdění jedoucích aut, či příčinách údajné nehody (nehod), která způsobila brzdění jedoucích vozidel, naprosto nadbytečné. Ať už totiž bylo příčinou brzdění cokoli, resp. kdokoli, bylo prokázáno, že šlo o situaci v provozu zcela běžnou, při které bylo možno po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby na ni zareagoval snížením rychlosti a tím pádem vytvořením dostatečné bezpečnostní vzdálenosti.

[26] K obdobným závěrům ve svém rozhodnutí dospěl též žalovaný. Zdůraznil existenci okolností nebádajících ke zvýšené opatrnosti a důvodnost brzdění řidiče Mercedesu jedoucího před stěžovatelem. Konkrétně pak žalovaný uvedl: *„Odvolací orgán připomíná, že o bezdůvodné brzdění zjevně nešlo u řidiče Mercedesu, ve vztahu k němuž obviněný porušil § 19 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., neboť ten reagoval na zpomalování vozidel před sebou. I proto*

není tvrzení obviněného o jednání „neustanoveného" řidiče důvodné. Situace v provozu přitom zjevně byla taková, že nabádala zvýšené opatrnosti. Sám obviněný uvedl, že v místě jela vozidla souběžně, tj. provoz byl značný (to lze dovozovat i z vyjádření dalších účastníků nehody) a vozidla před ním i souběžně jedoucí zpomalovala. (...) *Proto se odvolací orgán nemůže ztotožnit s odvolací výtkou obviněného, že prvoinstanční orgán se nezabýval příčinou náhlého zpomalení řidičů jedoucích ještě před účastníky nehody a s názorem, že se tím má zabývat sám orgán odvolací.* (...) *Jednak je tvrzení o nedůvodném brzdění některých řidičů vepředu nevěrohodné, když dopředu ani obviněný neviděl, jednak by ani připuštění této varianty nemohlo nic změnit na vlastní odpovědnosti obviněného za to, že nedodržel bezpečný odstup za řidičem, který nebrzdil bezdůvodně, nýbrž z logické příčiny a jednak okolnosti byly takové, že nabádaly k mimořádně opatrné jízdě (hustý a zpomalující provoz na dálnici).*"

[27] Nejvyšší správní soud se vzhledem ke shora uvedenému s posouzením námitek stěžovatele správními orgány ztotožňuje a má proto tuto kasační námitku za nedůvodnou.

[28] Ze stejného důvodu nemůže být důvodná ani námitka, že krajský soud rozhodoval na základě neúplného spisového materiálu, neboť vycházel pouze ze správního spisu vedeného ve věci stěžovatele. V prvé řadě je nutno zdůraznit, že stěžovatel v řízení před správními orgány, ani v řízení o žalobě nevznesl požadavek, aby byly jako důkaz použity správní spisy vedené v jiných přestupkových řízeních, které dle stěžovatele s jeho věcí souvisejí – správní orgány, ani soud proto nepochybily, vycházely-li při posuzování věci stěžovatele toliko z obsahu jeho správního spisu a důkazy jinými správními spisy neprováděly. Zadruhé, jak vyplývá se shora uvedeného, i kdyby stěžovatel takový návrh na provedení důkazů učinil, nemohly by případné závěry učiněné v jiných správních řízeních souvisejících s dopravními nehodami, které se údajně odehrály ve stejné době jako nehoda stěžovatele, ničeho změnit na závěru o vině stěžovatele. K tomu je na okraj nutno též poznamenat, že s tvrzením stěžovatele, podle kterého je *„ze správního spisu zřejmé, že policisté řešili na místě nejméně tři dopravní nehody, které se staly před místem dopravní nehody, které se účastnil žalobce*", se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Z předloženého správního spisu tato skutečnost žádným způsobem nevyplývá; pokud tedy stěžovatel takovou informací disponoval, je zjevné, že ji načerpal ze zdrojů od správního spisu odlišných.

[29] Stěžovatel v této souvislosti dále namítá, že je nepřípustný názor soudu, podle kterého nesmí účastník přestupkového řízení svá tvrzení v průběhu řízení měnit a že obviněný je povinen konkrétní formu obhajoby uplatňovat od počátku řízení.

[30] Nejvyšší správní soud ve vztahu k této námitce souhlasí s názorem stěžovatele, že v přestupkovém řízení se zásada koncentrace řízení neuplatní. Jak již dříve uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115 (publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS), *obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy (§ 73 přestupkového zákona) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu na řízení o přestupku nedopadá*.

[31] Na druhou stranu je však nutno zdůraznit, že krajský soud ve svém rozsudku žádný názor odporující shora uvedeným závěrům nevyslovil. Na s. 15 rozsudku sice vyslovil, že *„žalobce v průběhu správního řízení před prvostupňový správním orgánem netvrdil a své*

stanovisko změnil až po rozhodnutí správního orgánu I. stupně“, toto konstatování krajského soudu se však zcela jasně vztahuje k předcházejícímu odstavci, ve kterém krajský soud dospěl k závěru, že argumentace stěžovatele, podle které bylo nutno zkoumat, kdo z řidičů jedoucích vpředu kolony nehodu skutečně způsobil, a celé řízení o jím spáchaném přestupku je proto „předčasné“, je účelová. Krajský soud tedy argumentaci stěžovatele neodmítl jako opožděně uplatněnou z důvodu koncentrace v přestupkovém řízení, ale označil ji za účelovou, právě proto že takto uplatněná argumentace byla rozporná se skutečnostmi tvrzenými stěžovatelem dříve v řízení. Ani tato námitka proto není důvodná.

III.D
Vymezení pojmu dostatečná bezpečnostní vzdálenost

[32] Stěžovatel má za to, že krajský soud závěr o spáchání přestupku dle § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu učinil nepřezkoumatelným způsobem a pochybil, pokud rezignoval na vymezení neurčitého pojmu „dostatečná bezpečná vzdálenost“.

[33] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že pojem „dostatečná bezpečnostní vzdálenost“ obsažený v § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu je zjevně neurčitým právním pojmem, který je třeba naplnit konkrétním obsahem, tedy úvahou správního orgánu a aplikovat jej vždy na ten který případ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 As 38/2009 - 64). Nejvyšší správní soud se k institutu neurčitých pojmů vyjádřil např. v rozsudku ze dne 29. 6. 2007, č. j. 5 As 78/2006, v němž uvedl, že „*jejich definování v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli*“.

[34] Judikatura Nejvyššího správního soudu též dovodila, jaké jsou povinnosti správního orgánu při aplikaci normy obsahující neurčitý právní pojem. Úkolem správního orgánu v takovém případě je učinit si úsudek o obsahu a rozsahu neurčitého právního pojmu. Poté, kdy správní orgán tento právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jsou podřaditelná pod takto vymezený neurčitý právní pojem či nikoli (srov. rozsudek ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 – 58, publ. pod č. 849/2006 Sb. NSS a dále např. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 As 12/2011 - 100, ze dne 27. 9. 2007, č. j. 5 As 32/2007 – 83, či ze dne 17. 8. 2005, č. j. 4 As 8/2004 - 122).

[35] Rozhodnutí žalovaného z hledisek vymezených shora citovanou judikaturou naprosto obstojí. Žalovaný se výkladem pojmu „dostatečná bezpečnostní vzdálenost“ podrobně zabývá od posledního odstavce s. 7 svého rozhodnutí dále. Nejvyšší správní soud na tomto místě vyzdvihuje za všechny následující úvahu žalovaného: „*Za dostatečný odstup je pak možno považovat odstup spočívající v dráze, která nebude menší než dráha, již urazí v dané rychlosti vozidlo za dobu reakce řidiče na brzdění vozidla před sebou. Jelikož všechna vozidla účastnící se provozu na pozemních komunikacích musí splňovat určité technické požadavky, mezi nimiž je i požadavek na dosažitelné brzdné zpomalení, lze očekávat, že většina*

srovnatelných vozidel bude schopna brzdit s podobným brzdným zpomalením. Potom stačí dodržet takový odstup za vpředu jedoucím vozidlem, aby během své reakce vzadu jedoucí řidič nedojel vozidlo před sebou v případě náhlého brzdění, a pokud začne brzdit s obdobným brzdným zpomalením, odvrátí střet. Není třeba žádná extrémní odstupová vzdálenost nebo extrémně pomalá jízda. Je pouze zapotřebí korigovat rychlost jízdy podle vpředu jedoucího vozidla (což obviněný neučinil, jak vyplývá z výrazného rozdílu rychlostí v okamžiku střetu) a dodržet takový odstup, aby řidič stačil zareagovat na brzdění vozidla před ním, než jej dojede. Pochopitelně mohou případně působit i další okolnosti, např. rozdílné brzdné vlastnosti jednotlivých vozidel (zejména rozdíly mezi různými kategoriemi vozidel – nákladní automobil, autobus, osobní automobil, případně konkrétní vlastnosti – naložené a nenaložené vozidlo), ale těm může a musí řidič přizpůsobit svoji jízdu."

[36] Po takto vyčerpávajícím a dle Nejvyššího správního soudu velmi přesvědčivém vymezení pojmu „dostatečná bezpečnostní vzdálenost" žalovaný posuzoval, zda zjištěné skutkové okolnosti lze podřadit pod takto vyloženou právní normu. Žalovaný v dotčeném rozhodnutí uzavřel, že pro závěr o nedodržení dostatečné bezpečnostní vzdálenosti stěžovatelem jsou podklady zcela dostatečné. Dále uvedl následující: „*Ze znaleckého posudku vyplývá, že obviněný jel rychlostí cca 106 km/hod, reagoval cca 1,3 s před střetem, v čase 0,4 s před střetem jeho vozidlo začalo brzdit a zpomalilo na střetovou rychlost cca 97 km/hod. Mercedes přitom v době střetu jel rychlostí cca 22 km/hod. Reakce obviněného tedy nastala jen 1,3 s, tj. zcela bezprostředně před střetem, a v rychlosti 106 km/hod, přičemž tato rychlost byla výrazně vyšší, než rychlost vozidla před ním, jak vyplývá ze srovnání rychlostí střetových (střetová rychlost obviněného byla více než čtyřnásobkem rychlosti Mercedesu). Obviněný tudíž jel v takové vzdálenosti za Mercedesem, že v dané konkrétní rychlosti stačil v podstatě jen zareagovat a vzápětí došlo ke střetu, nestačil ani výrazněji snížit rychlost své jízdy. Prokazatelně tedy jel jen v takové vzdálenosti za Mercedesem, která mu v daných rychlostech obou vozidel neumožnila žádnou adekvátní reakci. (...) Je evidentní, že obviněný jel rychlostí nepřizpůsobenou konkrétní situaci v provozu, výrazně rychleji, než brzdící vozidla před ním a v důsledku toho se k Mercedesu přiblížil tak, že nezanechal za ním dostatečnou vzdálenost, aby odvrátil střet, pokud Mercedes intenzivně zabrzdí či zastaví, následně stačil sotva zareagovat na další snížení rychlosti jízdy Mercedesu a došlo k nárazu.*"

[37] Nejvyšší správní soud při interpretaci a aplikaci normy obsahující neurčitý právní pojem ze strany správních orgánů neshledal existenci libovůle, kterou namítá stěžovatel. Naopak má za to, že dostály svým povinnostem, které vyplývají nejen ze zákona, ale i se shora citované judikatury zdejšího soudu.

[38] K námitce stěžovatele, že se vymezením pojmu „dostatečná bezpečností vzdálenost" měl zabývat krajský soud, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Při soudním přezkumu použití a výkladu neurčitého právního pojmu je nutno respektovat uvážení správního orgánu, které je zaměřeno na vyhodnocení skutkového stavu a zejména zhodnocení, zda pod vymezený obecný pojem spadá. Při přezkumu neurčitých právních pojmů je totiž správní soud významně limitován, jak vyplývá z ustálené judikatury, např. rozsudku ze dne 22 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem, (...). Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem,*

jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřísluší, aby správní orgán nahradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu". (obdobně též rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 – 58, publ. pod č. 896/2006 Sb. NSS).

[39] To však neznamená, že možnosti správního orgánu při interpretaci a aplikaci neurčitého právního pojmu jsou bezbřehé. Soudu přísluší posuzovat, zda je taková interpretace v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, zda jeho zjištění nejsou v rozporu s těmito podklady aj. Soud tak při přezkumu zákonnosti a procesního aspektu věci slouží jako pojistka proti případnému vybočení z mezí správního uvážení a ochraně proti excesům.

[40] Z výše uvedeného tedy, vyplývá, že krajský soud nepochybil, nepřezkoumával-li, zda stěžovatel svým jednáním porušil povinnost založenou § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu, tedy v konkrétním případě, zda při jízdě ponechal dostatečnou bezpečnostní vzdálenost, jak požaduje stěžovatel v bodu 3 kasační stížnosti. Stejně tak nebylo úkolem krajského soudu podat výklad neurčitého právního pojmu „dostatečná bezpečností vzdálenost", a to ať již obecně, či podat jeho konkrétní definici pro případ stěžovatele. Krajský soud naopak zcela v souladu se shora citovanou judikaturou posoudil, byť obsahově dosti sporým způsobem, zda správní orgány vycházely z dostatečně zjištěných skutečností a uzavřel, že z výpovědi všech slyšených svědků, policejního spisu a zejména ze znaleckého posudku vyplynulo, že stěžovatel své povinnosti stanovené v § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu porušil a správní orgány proto nepochybily, uznaly-li jej vinným ze spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích, resp. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.

[41] Tato kasační námitka je nedůvodná.

III.E Výše uložené pokuty

[42] Stěžovatel dále namítá, že i v situaci, kdy došlo ke změně zákonného vymezení skutkové podstaty, byl žalovaný vázán výší pokuty uložené městským úřadem, který ji vyměřil při spodní hranici zákonné sazby. I žalovaný měl proto pokutu vyměřit v nejnižší možné výměře odpovídající novému rozpětí trestní sazby, tedy ve výši 1.500 Kč. Vyměření pokuty v polovině trestní sazby znamená nezákonné zvýšení sankce, aniž by nadřízený správní orgán konstatoval nové skutečnosti či dospěl k závěrům odlišných od skutkových zjištění.

[43] V souvislosti s touto kasační námitkou je nejprve potřebné uvést, že městský úřad podřadil jednání stěžovatele pod skutkovou podstatu obsaženou v tehdy účinném § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustí *ten,*

kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního způsobí dopravní nehodu, při které je způsobena na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí hmotná škoda převyšující zřejmě částku 100.000 Kč. Sankci městský úřad uložil podle § 22 odst. 8 cit. zákona ve výši 2.500 Kč, tedy při spodní hranici zákonného rozmezí 2.500 až 5.000 Kč.

[44] Zákon č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1. 8. 2011 zrušil celý § 22 zákona o přestupcích a skutkové podstaty přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích nově zakotvil v § 125c zákona o silničním provozu.

[45] Žalovaný v době rozhodování o odvolání (k 18. 8. 2011) proto podrobil jednání stěžovatele novému právnímu posouzení a dospěl k závěru, že je nutno je kvalifikovat jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Podle tohoto ustanovení se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích *jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona*. Žalovaný zdůvodnil, že novou právní úpravu aplikuje, neboť ze srovnání sazeb sankcí za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích a § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu vyplývá, že nová úprava je pro pachatele příznivější – podle starší úpravy byl ohrožen pokutou v rozpětí 2.500 až 5.000 Kč, podle nové pak od 1.500 do 2.500 Kč. Žalovaný tedy aplikoval princip pravé retroaktivity ve prospěch adresáta právní normy a jednání stěžovatele tak subsumoval pod skutkovou podstatu vymezenou normou novější.

[46] Podle žalovaného nebylo možno ani v řízení o odvolání pominout polehčující okolnosti spočívající v řidičské minulosti obviněného a není proto nutno uložit sankci v nejvyšší možné výměře v rámci velmi úzkého rozpětí sazby neumožňujícího výraznější diferenciaci. Žalovaný zdůraznil, že významnou okolností ovlivňující sankci je vedle řidičské minulosti i ta okolnost, že důsledkem porušení pravidla provozu stěžovatelem byla dopravní nehoda (a to dokonce čtyř vozidel na dálnici), přičemž tento následek není zákonným znakem skutkové podstaty. Stejným přestupkem by totiž bylo porušení § 19 odst. 1 zákona o silničním provozu bez poruchového následku v podobě nehody.

[47] Nejvyšší správní soud považuje shora nastíněný postup žalovaného za naprosto správný. Za situace, kdy mezi rozhodnutím správního orgánu I. stupně o přestupku a rozhodnutím o odvolání došlo ke změně právní úpravy v tom smyslu, že ustanovení vymezující skutkovou podstatu přestupku, z něhož byl stěžovatel uznán vinným v prvním stupni, bylo bez náhrady zrušeno a nová právní úprava, podle které byl v odvolacím řízení skutek překvalifikován, již neobsahuje jako součást skutkové podstaty způsobení dopravní nehody a škody převyšující zřejmě částku 100.000 Kč, lze v odvolacím řízení skutečnost, že dopravní nehoda i škoda byla způsobena zohlednit při ukládání sankce. Takový postup je zcela v souladu s § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, který správním orgánům při určování druhu sankce a její výměry ukládá přihlédnout k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele atd.

[48] Právě skutečnost, že způsobení dopravní nehody není zákonným znakem skutkové podstaty, na kterou bylo jednání stěžovatele v odvolacím řízení překvalifikováno, považuje Nejvyšší správní soud za důležité. Pokud totiž v takovém případě odvolací správní orgán uložil sankci nikoli při spodní hranici trestní sazby, ale tuto skutečnost zohlednil jako přitěžující okolnost a na rozdíl od správního orgánu I. stupně uložil sankci v polovině dovoleného zákonného rozpětí, i takto uložená sankce však nepřevýšila pokutu uloženou v prvním stupni, není takový postup v rozporu se zásadou zákazu *reformationis in peius* zakotvenou v § 82 zákona o přestupcích. Zákaz *reformationis in peius* se totiž nevztahuje na samotné řízení, ale na jeho výsledek (Šámal, P. a kol. Trestní řád. 6. vydání, Praha: C.H.Beck. 2008, s. 2026). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že důležité pro respektování zásady zákazu změny v neprospěch je zmíněná skutečnost, že absolutní výše ukládané pokuty nemůže převýšit částku uloženou prvostupňovým správním orgánem, tedy že konkrétní výsledek řízení nemůže vyznít v neprospěch obviněného z přestupku.

[49] V nyní projednávané věci tedy nebylo z hlediska zákazu *reformationis in peius* podstatné, zda byla v prvním stupni uložena sankce při samé spodní hranici trestní sazby a v odvolacím řízení v její polovině, ale že výsledkem odvolacího řízení bylo reálné snížení výše uložené pokuty o 500 Kč a postavení stěžovatele se tedy *de facto* zlepšilo.

[50] Krajský soud shora popsaný postup žalovaného též aproboval. Dovodil, že žalovaný postupoval v souladu s § 125c písm. f) zákona o silničním provozu a svůj postup řádně odůvodnil.

[51] Tato kasační námitka proto není důvodná.

IV.
Závěr a náklady řízení

[52] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, současně neshledal, že by napadený rozsudek krajského soudu trpěl vadami, ke kterým by musel ve smyslu § 109 odst. 3 a 4 přihlédnout z úřední povinnosti. Proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 29. srpna 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu