

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **M. Š.,** zastoupeného JUDr. Jitkou Pasekovou, advokátkou se sídlem v Příbrami, Zahradnická 74, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem v Praze, Zborovská 11, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2011, č. j. 4 Ca 3/2009 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2008, č. j. 114373/2008/KUSK. Tímto bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Příbram ze dne 2. 6. 2008, č. j. DÚ/179/21124/2008/OddSŘ/Pribyl, jímž byl stěžovatel uznán vinen ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 4. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve tehdy platném znění (dále jen „zákona o přestupcích“), a to porušením ustanovení § 4 písm. b) a ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a byla mu uložena pokuta ve výši 1500 Kč a povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1000 Kč.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem, když městský soud na zjištěný skutkový stav aplikoval sice správný předpis, ale dopustil se nesprávnosti při jeho výkladu. Nesprávné posouzení právní otázky považuje stěžovatel za nezákonné, neboť se přímo promítá do výroku napadaného rozhodnutí, resp. toto nesprávné právní posouzení je pro výrok napadeného rozhodnutí soudu rozhodující. Stěžovatel rovněž namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu a tvrdí, že městský soud rozhodl, aniž by se dostatečně vypořádal s právní argumentací stěžovatele a jeho námitkami.

Městský soud se dle stěžovatele nevypořádal s rozdílem mezi formální a materiální stránkou přestupku; stěžovatel zde poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45, kde se uvádí, že materiální aspekt přestupku je jedním ze základních atributů definice přestupku a musí se vždy prokazovat a nikdy presumovat. V případě stěžovatele místo měření bylo rovné a přehledné a bez dalších účastníků silničního provozu, kde stěžovatel nikoho ani ohrozit či omezit nemohl. Materiální stránka přestupku tedy dle stěžovatele naplněna nebyla. Městský soud uvádí, že skutková podstata uvedeného přestupku vyžaduje pouze překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci o určitou hodnotu a nevyžaduje existenci dalších z hlediska práva nežádoucích následků. Toto je v jasném rozporu s výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu, kde se uvádí, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek. Stěžovatel se domnívá, že se zde jedná právě o tento případ, neboť měření probíhalo za dobrého počasí na rovném a širokém úseku komunikace bez přechodu pro chodce, po obou stranách vozovky jsou široké zelené pruhy trávy, které oddělují chodníky a navíc z jedné strany je oddělující dřevěná zeď zabraňující v přecházení vozovky, a hlavně v době měření nebyl na vozovce žádný provoz, takže stěžovatel ani nemohl nikoho ohrozit. Právě v tomto spatřuje stěžovatel významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Zde se jak krajský úřad, tak i městský soud ocitly v důkazní nouzi, neboť pro svá tvrzení o naplnění materiální stránky přestupku nepodaly ani jeden důkaz. Ve výše uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu se uvádí, že správní orgán je povinen si v přestupkovém řízení opatřit takové důkazy, které mu umožní rozhodnout o tom, zda byl přestupek spáchán či nikoliv, tedy i o tom, zda byl posuzovaným jednáním porušen nebo alespoň ohrožen zájem společnosti ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích.

K tomuto dále stěžovatel uvádí, že rychlost jízdy je pouze jednám z mnoha atributů, které pouze ve svém souhrnu rozhodují o tom, zda je či není jízda nebezpečná a nelze ji vytrhávat z kontextu, jak to činí městský soud, bez ohledu na další výše uvedené skutečnosti. O bezpečnosti jízdy rozhoduje celá řada faktorů jako např. stav vozovky, stav a technické parametry vozidla (ne všechna vozidla mají např. stejnou brzdnou dráhu),

zatížení vozidla, okamžitý stav řidiče, jeho zkušenosti, rychlost, hustota provozu atd. Proto nelze o bezpečnosti či nebezpečnosti jízdy usuzovat pouze na základě rychlosti, jak to činí městský soud. Kdyby byla situace na vozovce jiná, např. náledí, sníh, déšť, nepřehledná situace, pak by stěžovatel tomu přizpůsobil i rychlost jízdy, neboť přizpůsobení stylu jízdy okamžitému stavu a povaze vozovky je hlavní funkcí a povinností řidiče.

Stěžovatel dále namítá, že v žalobě uvedl, že odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Příbram podal dne 2. 7. 2008 a rozhodnutí Krajského úřadu obdržel až dne 17. 10. 2008, což je v rozporu s ustanovením § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), který v tomto případě připouští lhůtu maximálně 30 dnů a krajský úřad ji překročil o více jak dva měsíce. Z toho dle stěžovatele vyplývá, že již samo vydání tohoto rozhodnutí je nezákonné. Stěžovatel má za to, že lhůta uvedená v zákoně je pro krajský úřad závazná a nelze ji odbýt tím, že prostě omylem zařadil spis mezi vyřízené. Zde se stěžovatel neztotožňuje s argumentací městského soudu ohledně opatření proti nečinnosti a nadále považuje rozhodnutí za nezákonné.

Dále stěžovatel uvádí, že žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu podal dne 23. 1. 2009 a rozsudek obdržel dne 31. 8. 2011, tedy po dvou letech a 7 měsících, což považuje za nepřiměřený průtah v jednoduché kauze, ve které si městský soud ani neopatřoval žádné důkazy.

Z výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel argumentuje rozsudkem NSS, ve kterém však šlo o materiální stránku přestupku u překročení nejvyšší povolené rychlosti o 2 km/hod, nikoliv o desetkrát více (20 km/hod) jako v nyní projednávané věci, nelze se proto uvedeného rozsudku dovolávat.

Skutkovou podstatou přestupku definuje ustanovení § 22 odst. 1, písm. f), bod 4. zákona o přestupcích tak, že *„(P)řestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zvláštním právním předpisem nebo dopravní značkou v obci o méně než 20 km/hod..."* Tímto jsou definovány formální znaky přestupku obecné i typové, ale současně i materiální znak tohoto přestupku. Materiálním znakem přestupku je *„zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně"* (viz ustanovení § 2 zákona o přestupcích). K naplnění materiálního znaku tohoto přestupku tedy dojde dle žalovaného nejen ohrožením bezpečnosti silničního provozu, resp. ohrožením bezpečnosti ostatních účastníků silničního provozu (chodců a řidičů), ale také současně porušením příslušného ustanovení zvláštního zákona, konkrétně ustanovení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu, které závazně nařizuje *„...V obci smí jet řidič rychlostí nejvýše 50 km/hod, a jde-li o dálnici nebo silnici pro motorová vozidla, nejvýše 80 km/hod...."*. Tedy tím, že stěžovatel jel v uzavřené obci rychlostí vyšší o 20 km/hod než povolenou zákonem, porušil zájem společnosti svým úmyslným jednáním. K argumentaci stěžovatele, že se jednalo o úsek pozemní komunikace *„za dobrého počasí, na rovném širokém úseku komunikace bez přechodu pro chodce, po obou stranách vozovky jsou široké*

zelené pruhy trávy...“, žalovaný uvádí skutečný stav pozemní komunikace, na které se stěžovatel přestupku dopustil. Třída „Osvobození‘ v Příbrami je pozemní komunikace směřující ze severovýchodu k jihozápadu. Na této ulici má své provozovny, obchody a sídla celkem 152 podnikatelů (zdroj: veřejný registr ARES, MF ČR). Je zde Aquapark, poštovní úřad, poliklinika s lékárnou (č. p. 387) a gymnázium (č. p. 402, 403 a 404). Na třídě „Osvobození“ je celkem 9 přechodů pro chodce; nadto kontrola stěžovatele byla provedena v oblasti zastávky MHD. Z tohoto skutkového stavu tedy vyplývá, že stěžovatel míjel, a pokud by nebyl zastaven policií pro rychlou jízdu, minul by, mimo jiné, gymnázium s ohledem na čas 14:20 hod. s množstvím studentů odcházejících po vyučování domů; polikliniku s množstvím pacientů, ať již přicházejících, tak i odcházejících, zastávku MHD se zde čekajícími cestujícími a celkem 9 přechodů pro chodce (srovnej důkazní materiál fotografii ze spisu správního orgánu prvního stupně, kde jsou zřetelně vidět za vozidlem řízeným stěžovatelem celkem tři dopravní značky označující přechod pro chodce). Z výše uvedeného dle žalovaného vyplývá, že stěžovatel ohrozil a porušil zákonem chráněný zájem společnosti, a tím naplnil materiální stránku přestupku.

Sankce za tento přestupek byla uložena na nejspodnější možné hranici ve výši 1500 Kč. Uložením sankce na nejspodnější možné hranici správní orgán plně zohlednil společenskou nebezpečnost spáchaného přestupku.

K nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení stěžovatel neuvádí, podle jakého konkrétního ustanovení zákona je spojena nezákonnost vydaného rozhodnutí s překročením správní lhůty. Navíc stěžovatel při svém výpočtu překročení lhůty opomněl odečíst od celkové doby vydání rozhodnutí v odvolání lhůtu 30 dnů pro postoupení odvolání (ustanovení § 88 správního řádu). Odvolání bylo doručeno správnímu orgánu prvního stupně dne 2. 7. 2008, spis s odvoláním byl postoupen dne 24. 7. 2008,. doručen žalovanému byl dne 29. 7. 2008, tímto dnem počala běžet správní lhůta pro vydání rozhodnutí. Rozhodnutí bylo vydáno dne 15. 10. 2008, tedy po 78 dnech, lhůta byla překročena o čtyřicet osm dnů.

S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Zásadním předmětem sporu je, zda lze jednání stěžovatele po stránce materiální považovat za přestupek či nikoli. Stěžovatel se vzhledem ke skutečnosti, že místo měření bylo přehledné a bez dalších účastníků silničního provozu domnívá, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku, přitom se dovolává judikatury Nejvyššího správního soudu ve věci, o níž se domnívá, že je identická i pro posouzení jeho věci. S touto argumentací se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích „*přestupkem je zaviněné protiprávní jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně*.“ Jak vyplývá z uvedeného ustanovení, znaky přestupku jsou stanoveny zákonem, přičemž přestupek je vymezen materiálním a formálním znakem, které musí být naplněny současně. Naplnění formálního znaku stěžovatel nijak nezpochybňuje, tedy netvrdí, že by povolenou rychlost v obci nepřekročil. Materiální znak je představován tím, že zaviněné protiprávní jednání porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a zájmy uvedené v ustanovení § 1 zákona o přestupcích; zde stěžovatel s odkazem na aktuální situaci na vozovce tvrdí, že tento znak naplněn nebyl, neboť v dané chvíli nemohl nikoho ohrozit. Odkazuje v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 104/2008 - 74 ze dne 14. 12. 2009.

Stěžovatel se způsobem své jízdy dopustil jednání, které bylo správním orgánem kvalifikováno jako přestupek dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 4. zákona o přestupcích, kterého se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla překročí nejvyšší povolenou rychlost pro jízdu v obci o méně než 20 km/hod. Stěžovatel v projednávané věci překročil nejvyšší povolenou rychlost pro jízdu v obci o 19 km/hod, tedy ve výši blížící se horní hranici rychlosti, která je pro danou skutkovou podstatu vymezena zákonem. Tím stěžovatel naplnil jak formální (zaviněné protiprávní jednání – překročení rychlosti o méně než 20 km/hod) i materiální (ohrozil zájem společnosti – bezpečnost provozu na pozemní komunikaci rychlou jízdou) znaky přestupku. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve výše citovaném rozsudku, formální znaky přestupkového jednání naplňují v běžných případech i znaky materiální. Z rozsudku, jehož se stěžovatel dovolává, však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku nedošlo vždy, když je sice naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby, avšak nedojde k přímému ohrožení osob nebo majetku. Je totiž možné, že za konkrétních okolností a v určitém konkrétním případě, nemusí překročení rychlosti vždy znamenat, že byla naplněna i materiální stránka přestupku proti bezpečnosti silničního provozu na pozemních komunikacích (viz zmíněný rozsudek NSS, kdy se jednalo o překročení rychlosti o 2 km/hod., přitom k měření rychlosti došlo několik metrů na přehledné m úseku před umístěním značky „konec obce“). Nicméně tato konstrukce platí pouze v případě, kdy existují významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti; tím nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek. Tak tomu, však vzhledem k místu, kde došlo k naměření rychlosti stěžovatele, nebylo.

Zákon o přestupcích ani jiný právní předpis nestanoví přesnou hranici rychlosti jízdy motorovým vozidlem, jejíž překročení způsobí naplnění materiálního znaku přestupku. Správní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 As 18/2004 - 48, dostupný na www.nssoud.cz). Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho

provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě a nelze, jak to naznačuje stěžovatel, vyslovovat paušální závěry o tom, že např. míra společenské nebezpečnosti překročení nejvyšší povolené rychlosti na přehledném úseku je tak mizivá, že zde není naplněna materiální stránka přestupku. Opačný přístup ze strany správních orgánů či soudů by vedl k nahrazování role zákonodárce jejich rozhodovací činností, což by odporovalo principu dělby moci v demokratickém právním státě (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že není pochyb o tom, že až teprve poté, co je zjištěno naplnění materiálního znaku přestupku, může správní orgán dojít k závěru, že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přestupek. Pokud naopak správní orgán na základě zjištěného skutkového stavu dospěje k závěru, že z okolností případu je zřejmé, že jednáním osoby obviněné z přestupku, jež sice nese formální znaky skutkové podstaty přestupku, nedošlo k porušení ani k ohrožení právem chráněného zájmu, má povinnost (nikoliv pouze možnost) řízení zastavit podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) stanoví, že „*správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*“. Podle § 50 odst. 3 věty druhé správného řádu „ *v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*“ Přitom, jak bylo již výše uvedeno, je správní orgán povinen zjistit, zda došlo k naplnění jak formálních, tak i materiálních znaků přestupku. V souzeném případě je zde v prvé řadě okolnost spočívající v prokázaném překročení povolené rychlosti téměř o 20 km/hod. Tato skutečnost v intencích citovaného rozsudku by nemusela vést k závěru o dostatku materiální stránky přestupku, nicméně správní orgán nevycházel pouze ze samotného překročení povolené rychlosti, ale zejména z okolností případu, tj, zejm. z toho, že komunikace prochází místy, s výskytem obchodů, školy, polikliniky, s místem vyznačených přechodů pro chodce, apod. To jsou okolnosti zcela zásadně odlišné od okolností, které soud posuzoval v případě rozsudku č. j. 5 As 104/2008 - 45, jehož se stěžovatel nepřípadně dovolává. Stěžovatelem tvrzené okolnosti případu, které by v daném případě mohly snížit společenskou nebezpečnost jednání na takovou míru, aby nenaplnila materiální znak spáchaného přestupku, v jeho případě nebyly dány.

Stran namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel v kasační stížnosti přesně nekonkretizoval, v čem nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí spočívá. Pokud měl na mysli zdůvodnění, proč městský soud v jednání stěžovatele spatřuje i materiální znaky přestupku, Nejvyšší správní soud, přestože připouští, že zdůvodnění není nikterak obsáhlé, odůvodnění nepřezkoumatelným neshledává. Ohledně namítané nezákonnosti rozhodnutí o odvolání z důvodu překročení lhůty pro vydání rozhodnutí, se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s odůvodněním městského soudu. Nedodržení lhůty k vydání rozhodnutí žalovaným je nesprávným úředním postupem ve smyslu ustanovení § 5 a ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, nikoliv

nezákonností, jak ji předpokládá stěžovatel; samo o sobě není způsobilé založit nezákonnost správního rozhodnutí. Pokud měl stěžovatel za to, že dochází k průtahu v soudním řízení u městského soudu, měl využít některý z preventivních prostředků nápravy, které právní řád připouští (viz zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích). Pokud má stěžovatel dojem, že postupem městského soudu mu byla způsobena škoda, nic mu nebrání využít některý z kompenzačních prostředků nápravy. Nicméně tyto stěžovatelem tvrzené skutečnosti nejsou relevantním kasačním důvodem.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky uplatněné stěžovatelem ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. důvodnými, a proto dle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalovanému. Protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žalovanému, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 6. ledna 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu