ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **M. G.**, zastoupeného Mgr. Petrem Kaustou, advokátem se sídlem Ostrava, Čs. legií 1719/5, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu Ostravě ze dne 29. 9. 2017, č. j. 20 A 11/2017 - 25,

takto:

Rozsudek Krajského soudu Ostravě ze dne 29. 9. 2017, č. j. 20 A 11/2017 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** uvedenému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále též jen „žalovaný“) ze dne 28. 4. 2017, č. j. MSK 39842/2017, bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Rýmařov, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 3. 2017, č. j. MURY 5587/2017, tak, že byla ze skutkové věty výroku o vině vypuštěna část textu týkající se vymezení času spáchání přestupku a doba sankce zákazu činnosti byla zkrácena z 8 měsíců na 6 měsíců; ostatní části výroku a odůvodnění zůstaly beze změny. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně, ve spojení s rozhodnutím žalovaného, tedy byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), v příčinné souvislosti s porušením § 4 písm. c) tohoto zákona, za což mu byla uložena pokuta ve výši 5.800 Kč, sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a současně povinnost uhradit náklady přestupkového řízení. Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 10. 4. 2016 v 9:40 hodin v obci M. M., na silnici č. X, v úrovni chaty S. a hotelu N., ve směru

jízdy na obec K. S., jako řidič osobního motorového vozidla VW Touran, RZ X, předjížděl autobus linky č. X, v úseku, kde je předjíždění zakázáno svislou dopravní značkou *B21a*. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou; rozsudkem Krajského soudu ze dne 29. 9. 2017, č. j. 20 A 11/2017 - 25, (dále též jen „napadený rozsudek"), byla rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušena a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení.

[2] Z odůvodnění napadeného rozsudku se podává, že krajský soud odmítl jako nedůvodné žalobní námitky o deficitech správního řízení při zjišťování místa a času posuzovaného děje, o zániku odpovědnosti žalobce za spáchání přestupku ještě před vydáním rozhodnutí žalovaného, i o nezákonném vedení správního řízení, kdy měly být procesní úkony prováděny osobou, u níž nebylo zákonem předvídaným způsobem rozhodnuto o její (ne)podjatosti. Krajský soud taktéž neakceptoval tvrzení žalobce, že se v místě spáchání přestupku nachází křižovatka rušící účinnost dopravní značky *B21a* a že se v daném případě nejednalo o *předjíždění*, ale *objíždění* autobusu.

[3] Krajský soud nicméně dospěl k závěru, že jednání žalobce nelze hodnotit jako přestupek, neboť v průběhu správního řízení vyplynuly okolnosti, navozující pochybnosti o naplnění materiální stránky přestupku. Za nejvýznamnější okolnost krajský soud označil kolizi vodorovného a svislého dopravního značení, kdy podélná čára přerušovaná navazuje na podélnou čáru souvislou, a to před místem, kde bylo žalobcem předjíždění započato. Zároveň krajský soud zdůraznil, že se jedná o naprosto rovný úsek bez jediné zatáčky, bez patrného převýšení a především bez jediného přechodu. Přestože si byl krajský soud plně vědom nadřazenosti svislých stálých značek nad značkami vodorovnými (§ 76 odst. 2 zákona o silničním provozu) a toho, že vodorovné značení zákaz předjíždění upravuje pouze nepřímo, dospěl k názoru, že daná ustanovení je třeba chápat v kontextu dalších ustanovení citovaného zákona, především s ohledem na jeho § 64, dle něhož *se vodorovné dopravní značky užívají samostatně nebo ve spojení se svislými dopravními značkami, popřípadě s dopravními zařízeními, jejichž význam zdůrazňují nebo zpřesňují.* Krajský soud zdůraznil, že z videozáznamu je zjevné, že za policejní hlídkou se nachází budova základní školy, přechod pro chodce, autobusová zastávka a souvislá čára vodorovného dopravního značení; v daném úseku tedy dle krajského soudu zákaz předjíždění plní svůj účel, neboť je zde definován chráněný zájem společnosti na tom, aby v místech, kde může docházet ke zvýšenému pohybu chodců (zde především dětí), nedocházelo k jejich ohrožení. Zároveň také zdůraznil, že souvislá čára vodorovného značení je zachována v průjezdu přes přechod, autobusovou zastávku a základní školu až k přemostění Bělokamenného potoka, kde na ni navazuje vodorovné značení přerušované čáry. Krajský soud se proto ztotožnil s názorem žalobce, že v místě zahájení předjížděcího manévru již zákaz předjíždění platí pouze formálně (ztratil zde smysl), pročež je v daném úseku [při splnění dalších podmínek (například § 17 zákona o silničním provozu)] možno beztrestně pomaleji jedoucí vozidlo předjet.

[4] Předmětný úsek silnice označil krajský soud za „past na řidiče", jelikož si nelze dobře představit přehlednější a vhodnější místo k předjíždění. Uznal sice, že pouhá zjevná přehlednost by nemusela postačovat k závěru o absenci materiálního znaku přestupku, nicméně v projednávaném případě se přidala též další významná okolnost, konkrétně fakt, že vodorovné značení souvislé čáry navazovalo po určité vzdálenosti na svislé značení

zákazu předjíždění a řidiče provedlo kolem nebezpečného úseku (místa zvýšeného pohybu chodců, především žáků základní školy) a následně na přehledném místě přešlo ve značení přerušované čáry. Uvedená situace musí dle krajského soudu u řidiče evokovat představu, že zákaz předjíždění již v daném místě neplatí, neboť kolem školy, přechodu a autobusové zastávky projel a na silnici je značena přerušovaná čára. Uvedené považuje krajský soud za určující pro nutnost důkladné analýzy toho, zda žalobce porušil nebo ohrozil chráněný zájem na bezpečnosti provozu nad míru běžného a generálně dovoleného užití vozidla. I na podkladě nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03, uzavřel, že v daném úseku, tj. od přemostění Bělokamenného potoka za základní školou ve směru jízdy na Karlovu Studánku až ke křižovatce u hotelu N., vymáhání zákazu předjíždění v případě žalobce vybočuje z mantinelů legitimního omezení autonomie vůle jednotlivce.

[5] Proti tomuto rozsudku brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že primárně je namítán důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatel krajskému soudu vytýká, že při svém posouzení překročil meze nastavené žalobními body. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je však záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem, a případné deficity kasační stížnosti v tomto směru proto nepředstavují nedostatek, který by bránil věcnému projednání věci (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[6] Stěžovatel předně namítá, že krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro absenci materiálního znaku, aniž by však taková vada byla žalobcem namítána. Krajský soud dovodil uvedenou vadu ze znění druhé žalobní námitky, ta se však dle stěžovatele týká otázky *„předjíždění* vs. *objíždění“*, jelikož žalobce namítal, že předjížděný autobus stál, a tvrzení, že křižovatka v blízkosti hotelu Sedmikráska zrušila zákazovou dopravní značku *B21a*.

[7] Stěžovatel dále polemizuje i se samotným posouzením materiálního znaku přestupku krajským soudem. Pokud jde o kolizi vodorovného a svislého dopravního značení, stěžovatel jednak zdůrazňuje nadřazenost svislého dopravního značení před vodorovným, jednak spatřuje mezi zákazem *přejíždění* a *předjíždění* kvalitativní rozdíl. Dále stěžovatel vyjádřil názor, že u přestupku je materiální znak při naplnění formální stránky obecně dán, ledaže zde existují specifické okolnosti, které materiální znak vylučují. V dané věci byl materiální znak dle stěžovatele naplněn (čímž se správní orgány dostatečně zabývaly), neboť zde nebyly dány okolnosti, které by jej vylučovaly; naopak je zřejmé, že se žalobce pohyboval poměrně rychle, předjížděl (byť na rovném úseku) autobus, přes něhož musel mít omezenější výhled a předjíždějící manévr provedl v prostoru mezi dvěma hotely, kde lze očekávat častý výskyt chodců. Pokud by skutečně bylo předjížděno velmi pomalu jedoucí vozidlo, jak tvrdil žalobce, pak by dle stěžovatele taková skutečnost skutečně mohla mít na materiální znak přestupku vliv; v dané věci tomu tak ale prokazatelně nebylo. Stěžovatel je toho názoru, že předmětná dopravní situace se měla žalobci, jakožto řidiči, jevit tak, že projíždí kolem zákazu předjíždění, který byl v prostoru školy a zastávky zdůrazněn plnou podélnou čarou, přičemž měl vidět, že tento

zákaz platí i dále a o smyslu této skutečnosti neměl nepolemizovat. Stěžovatel se neztotožňuje ani s argumentací krajského soudu o „pasti na řidiče“, neboť subjektivní náhled řidiče na dopravní situaci neruší ani nemůže zrušit platnost dopravní značky; řidič totiž neví a ani nemůže vědět, proč je v konkrétním místě zákaz předjíždění stanoven konkrétním způsobem, či jaká je historie daného dopravního značení a silničního úseku, a proto nemůže pouze na základě subjektivních vjemů dovodit, že pro něj zákazová dopravní značka neplatí, projel-li již kolem školy i autobusové zastávky a před sebou vidí rovný úsek a přerušovanou čáru. Takové znalosti dle stěžovatele přitom nemá ani soud.

[8] S ohledem na uvedené má tedy dle stěžovatele zákaz předjíždění materiální smysl i v prostoru za Bělokamenným potokem a jednání žalobce tak bylo po materiální stránce nebezpečné a má být sankcionováno jako přestupek nedovoleného předjíždění.

[9] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem krajského soudu, pokud jde o posouzení absence materiálního znaku přestupku. Z procesní opatrnosti nicméně trvá i na ostatních žalobních námitkách, které byly krajským soudem vyhodnoceny jako nedůvodné; žalobce přitom výslovně poukazuje na existenci křižovatky v místě spáchání přestupku, která dle jeho názoru nepochybně ruší účinnost dopravní značky *B21a,* a tudíž má za to, že v daném místě zákaz řízení neplatil i z formálních důvodů.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] V kasační stížnosti stěžovatel primárně namítá pochybení krajského soudu, který měl při přezkumu napadeného rozhodnutí vybočit z mezí žalobních bodů; dle stěžovatele se totiž krajský soud zabýval existencí materiální stránky přestupku nedovoleného předjíždění, aniž by taková vada byla v žalobě namítána; právě pro dovozenou neexistenci tohoto znaku přestupku přitom bylo napadené rozhodnutí zrušeno.

[13] Řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, která soudům ukládá přezkoumat napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Mimo takto nastavený rámec může soud při svém přezkumu vykročit pouze v případech, kdy žalobou napadený akt není možné přezkoumat v intencích žalobních námitek z objektivních důvodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publikované pod č. 2288/2011 Sb. NSS). Takovými důvody je zjištěná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], či jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Soudní judikatura dále dovodila, že soud může zohlednit i případná procesní pochybení správního orgánu, jež účastník řízení v žalobě nenamítá, to ovšem jen za předpokladu, že tyto vady brání přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publikované pod č. 2288/2011 Sb. NSS). V oblasti správního trestání dále z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že správní soud přihlédne *ex officio* i k případnému zániku odpovědnosti za správní delikt,

jestliže správní orgány i přes tuto skutečnost ve věci rozhodovaly; v takovém případě se jedná o vadu řízení, která *per se* vyvolává nezákonnost správního rozhodnutí, ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. například rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS). Tento názor opakovaně ve své rozhodovací činnosti potvrdil i Ústavní soud (viz zejména nález ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, dostupný na www.nalus.usoud.cz). Uvedené lze tedy shrnout tak, že vyjma případů výše uvedených správnímu soudu nepřísluší přezkoumávat správní rozhodnutí, respektive řízení předcházející jeho vydání, v rozsahu překračujícím žalobní body.

[14] V kontextu výše uvedeného je tedy zřejmé, že případná absence materiálního znaku přestupku nepatří mezi případy, kdy by měl správní soud takovou skutečnost při svém přezkumu posuzovat i bez toho, že by na ní bylo žalobou poukazováno.

[15] Zbývá tedy posoudit, zda byla námitka absence materiálního znaku přestupku v žalobě uplatněna, a to alespoň v rovině obecného tvrzení, naplňujícího esenciální znaky žalobního bodu (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

[16] Nejvyšší správní soud se zcela shoduje s názorem stěžovatele, že tomu tak není.

[17] Jak bylo konstatováno výše, žalobce kromě námitek ryze procesního charakteru (rozhodování potenciálně podjaté osoby, prekluze odpovědnosti za přestupek) v žalobě výslovně namítal nedostatečně zjištěný skutkový stav věci, pokud jde o určení místa a času, v nichž se měl posuzovaný skutek odehrát. Dále vyjádřil nesouhlas s právním posouzením vytýkaného jednání, a to z důvodu dvojího pochybení. Zaprvé namítal, že se správní orgány nevypořádaly s tím, že v úrovni chaty Sedmikráska a hotelu Neptun se nachází křižovatka, která ruší účinnost dopravní značky *B 21a*. Dále namítal, že v případě manévru, jehož se měl dopustit, nešlo o předjíždění, ale objíždění, a to v důsledku pomalé jízdy autobusu, což žalobce cílil prokázat výslechem řidiče autobusu, který nebyl proveden.

[18] Z takto formulovaných žalobních bodů je evidentní, že se žalobce snažil vyvrátit závěry správních orgánů o průběhu skutkového děje a o porušení zákazu vyplývajícího z dopravní značky. O materiální stránce přestupku není v žalobě žádné zmínky a nelze ji dovodit ani z kontextu všech žalobních tvrzení. Pokud takovou žalobní námitku krajský soud dovodil z posledně zmiňovaných žalobních tvrzení, jde o výklad zcela extenzivní, který postrádá jakoukoli oporu. Za této situace tak krajský soud nepřípustně vykročil mimo rámec soudního přezkumu vymezený žalobními body a porušil kogentní ustanovení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Jde přitom o vadu řízení, naplňující kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 4 As 77/2015 – 35).

[19] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první, před středníkem s. ř. s.).

[20] Pokud jde o další kasační námitky, rozporující absenci materiálního znaku přestupku, ty byly uplatněny toliko *in eventum* pro případ, že kasační soud dojde k závěru, že krajský soud při svém přezkumu nevybočil z rámce nastaveného žalobou. S ohledem na závěr výše uvedený, je tedy posouzení této kasační argumentace bezpředmětné, a Nejvyšší správní soud se jí již dále nezabýval.

[21] V průběhu dalšího řízení krajský soud k otázce (ne)existence materiálního znaku předmětného přestupku přihlížet nebude a věc znovu posoudí výlučně v intencích řádně uplatněných žalobních námitek. Tímto právním názorem je krajský soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. září 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu