ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **J. F.,** zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2016, čj. MSK 159558/2016, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 8. 2018, čj. 22 A 27/2017-28,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 8. 2018, čj. 22 A 27/2017-28, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Český Těšín (dále jen „městský úřad“) ze dne 23. 8. 2016, čj. MUCT/30411/2016, byla žalobci uložena pokuta 1 500 Kč za to, že nezajistil jako provozovatel osobního vozidla, aby při jeho použití na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť dne 28. 4. 2016 v době kolem 12.04 hod. v Českém Těšíně na ul. Polní u domu č. p. 16 nezjištěný řidič parkoval na jednosměrné pozemní komunikaci v protisměru, čímž porušil § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Tím spáchal přestupek podle § 125 odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Žalobce tím jako provozovatel vozidla porušil § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a dopustil se správního deliktu provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 téhož zákona. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil na základě odvolání žalobce rozhodnutí městského úřadu tak, že

výrok v textu „*... je vinen tím, že...*“ změnil na „*... se dopustil správního deliktu tím, že...*“. Ve zbytku rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) vyhověl, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Jako zásadní vyhodnotil námitku, že zákon o silničním provozu v § 25 odst. 1 písm. a) umožňuje v případě jednosměrné pozemní komunikace zastavit a stát vlevo i vpravo. Krajský soud dospěl k závěru, že z dikce zákona nelze dovodit zákaz postavení vozidla jeho přední částí proti směru jízdy, ať už v obousměrné či jednosměrné komunikaci. Cílem právní úpravy je zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu tím, že bude zajištěn bezpečný a plynulý průjezd ostatních vozidel. Je bezpředmětné, zda je vozidlo postaveno svou přední částí ve směru nebo proti směru jízdy. Shledal dále, že v projednávané věci je nepodstatné, jakým způsobem se vozidlo do místa svého stání dostalo, neboť tato skutečnost není součástí žalobci vytýkaného správního deliktu.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel trvá na tom, že stáním vozidla v protisměru, tj. tak, že vozidlo je orientováno opačně vůči směru jízdy na jednosměrné pozemní komunikaci, řidič vozidla jednoznačně porušuje zákon. Podle § 11 odst. 1 zákona o silničním provozu se na pozemní komunikaci jezdí vpravo, a pokud tomu nebrání zvláštní okolnosti, při pravém okraji vozovky, pokud není stanoveno jinak. Podle § 24 odst. 4 písm. g) zákona o silničním provozu se nesmí řidič otáčet a couvat na pozemní komunikaci s jednosměrným provozem; smí však couvat, jestliže je to nezbytně nutné, například k zajetí do řady stojících vozidel nebo vyjetí z ní.

[4] Podle stěžovatele je z důvodu bezpečnosti nežádoucí, aby se vozidla nacházela proti směru jízdy (bez ohledu na to, zda v pohybu nebo v klidu), ať už na jednosměrné komunikaci, anebo v jízdním pruhu obousměrné komunikace. V opačném případě by to mohlo vést ke vzniku nebezpečných kolizních situací, přičemž účelem celé právní úpravy je právě takovým nebezpečným situacím v co nejvyšší míře předcházet. Na jednosměrné komunikaci je obecně zakázáno otáčení a couvání, jinými slovy jízda v protisměru. Na obousměrné komunikaci je otáčení i couvání obecně dovoleno, avšak za splnění zákonem stanovených podmínek (§ 24 odst. 1 až 3 zákona o silničním provozu) a s určitými výjimkami (§ 24 odst. 4 téhož zákona). Těmito výjimkami jsou situace ze své povahy k otáčení a couvání nevhodné z důvodu nebezpečnosti takového manévru, např. právě otáčení a couvání na jednosměrné komunikaci. Obecné dovolení otáčení na obousměrné komunikaci nijak neodporuje obecnému zákazu jízdy v protisměru, neboť otáčení je možné pouze z jízdního pruhu, v němž vozidlo jede v předepsaném směru, do protisměrného pruhu, v němž vozidlo opět pojede v předepsaném směru. Na jednosměrné komunikaci musí být otáčení zakázáno bez výjimky, protože by vždy vedlo k tomu, že by se vozidlo ocitlo proti dovolenému směru jízdy. Úmyslem zákonodárce bylo postihnout nejen samotnou jízdu v rozporu s pravidly, nýbrž i výsledek takovéto jízdy, kdy řidič vozidlo zaparkuje v protisměru, tedy tak, že jeho přední část směřuje proti směru jízdy. Tento způsob stání je nebezpečný také z důvodu, že odrazky červené barvy se nacházejí

pouze na zadní části vozidel, tudíž při projíždění kolem řady vozidel není obrys vozidla stojícího přední částí proti směru jízdy včas a z dostatečné vzdálenosti zřetelně viditelný.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním. Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vznesl kasační námitku, která se týká výkladu ustanovení zákona o silničním provozu upravujícím možnost zastavení a stání na jednosměrné pozemní komunikaci. Konkrétně se jedná o otázku, zda je při parkování na jednosměrné pozemní komunikaci relevantní také orientace vozidla, tedy zda stojí přední částí po směru nebo proti směru jízdy.

[9] Podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu „*řidič smí zastavit a stát jen vpravo ve směru jízdy co nejblíže k okraji pozemní komunikace a na jednosměrné pozemní komunikaci vpravo i vlevo*“.

[10] Citované ustanovení tedy samo o sobě výslovnou odpověď na shora vymezenou spornou otázku nenabízí. Nečiní tak ani důvodová zpráva k tomuto zákonu ani komentářová literatura. Danou právní otázkou se doposud výslovně nezabývala ani judikatura.

[11] K výkladu výše citovaného ustanovení zákona o silničním provozu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve poukázat na obecnější závěry Ústavního soudu, dle kterého je „*v právním státě třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačnostem, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip* in dubio pro libertate *plyne přímo z ústavního pořádku (...). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem Pravidlo* in dubio pro libertate *je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva. Má například podobu pravidla* in dubio mitius *nebo pravidla* in dubio pro reo“ (nález ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06). Pravidla pro aplikaci zmíněné zásady *in dubio pro libertate* byla dále rozvinuta rovněž judikaturou Nejvyššího správního soudu. Například podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 23. 5. 2014, čj. 4 As 28/2014-40, aplikace zásady *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate*, předpokládá

možnost alespoň dvou veškerými v úvahu připadajícími výkladovými metodami obhajitelných výkladů právní normy. Výše uvedené obecné úvahy jsou pro nyní projednávanou věc podstatné tím spíše, že se zde jedná o přezkum rozhodnutí v oblasti správního trestání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, čj. 3 Ads 144/2011-163).

[12] V nyní projednávané věci krajský soud uzavřel, že z dikce dotčeného ustanovení nelze v případě obousměrné ani jednosměrné pozemní komunikace dovodit zákaz postavení vozidla přední částí vozidla proti směru. Je třeba zdůraznit, že nesprávnost tohoto závěru ve vztahu k obousměrným pozemním komunikacím vyplývá právě již ze samotné dikce zákona, podle něhož je řidič povinen zastavit a stát „*vpravo ve směru jízdy*". Tento závěr pak akceptuje i odborná literatura. Jak např. plyne z komentáře k danému zákonu: „*Jak je zde* [pozn. NSS – v § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu] *uvedeno, zastavit a stát na pozemní komunikaci smí řidič s vozidlem vpravo ve směru jízdy. Z toho vyplývá, že řidič, který svoje vozidlo „zaparkuje" ve směru své jízdy vlevo, dopouští se přestupku. Jde sice jen o to, že takto „zaparkované" vozidlo stojí směrově obráceně, ale zákon jednoznačně uvádí, že vozidlo smí zastavit nebo stát vpravo ve směru jízdy.*" (LEITNER, Milan a VRANÁ, Jana. Zákon o provozu na pozemních komunikacích a předpisy prováděcí a související s komentářem. 4. vyd. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-867-3). Ostatně situací „protisměrného" parkování na obousměrné komunikaci se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, čj. 7 As 34/2018-32, v rámci něhož protiprávnost takového jednání nijak nezpochybnil.

[13] V případě jednosměrných pozemních komunikací je však třeba vyjasnit otázku, zda citované ustanovení vykládat (jak učinil krajský soud) tak, že v jednosměrné komunikaci lze zastavit a stát bez ohledu na orientaci přední části vozidla, nebo zda je třeba toto ustanovení chápat tak, že úprava zastavení na jednosměrné pozemní komunikaci (tedy že lze zastavit a stát vlevo i vpravo) nepopírá předchozí pravidlo zmiňované v souvislosti s obousměrnými pozemními komunikacemi, podle něhož je řidič povinen parkovat vždy po směru jízdy.

[14] Ústavní soud ve své judikatuře již opakovaně připomněl, že „*jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad* e ratione legis *atd.)*" (nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). V návaznosti na to obdobně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb., mimo jiné uvedl, že „*[v] prvé řadě je nezbytné zdůraznit základní interpretační přístup: k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu, s níž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy, z nichž je v souzené věci namístě jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě podle povahy věci bude namístě užít i jiných metod, jako např. komparativní, logické či historické). Z teleologického výkladu vyplývá základní interpretační směrnice, která již byla zmíněna: rozhodující je smysl a účel, a nikoliv*

dikce zákona. Systematický výklad využívá systémové povahy právního řádu: právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystémy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystému i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinálních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. Ze systémové povahy právního řádu ovšem vyplývá i jeho hierarchická povaha, a mj. tedy i princip ústavně konformního výkladu právních předpisů."

[15] V návaznosti na výše uvedená obecná východiska je třeba pro účely nyní posuzované sporné právní otázky zdůraznit, že ani v nyní projednávané věci nelze vycházet pouze z doslovného znění textu zákona s tím, že z dikce citovaného ustanovení nelze zákaz protisměrného postavení dovodit. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje závěry krajského soudu, podle něhož je cílem dané úpravy zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu tím, že bude zajištěn dostatek prostoru pro bezpečný a plynulý průjezd ostatních vozidel. Nelze však setrvat na to, že se jedná o cíl jediný. Jak v tomto ohledu plyne z výše již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 34/2018, smyslem zákona o silničním provozu (jež se projevuje i v daném ustanovení) je zajištění bezpečnosti silničního provozu a všech jeho účastníků, „*přičemž parkování v protisměru takovému smyslu nekoresponduje. Předmětným jednáním by mohlo dojít k ohrožení řidiče jiného vozidla, cyklisty jedoucího po správné straně silnice (odkud by mohlo vyjíždět vozidlo, jehož je stěžovatel provozovatelem).*" Přestože citované závěry se týkají komunikace obousměrné, Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že rizika hrozí rovněž v případě protisměrného parkování na jednosměrné pozemní komunikaci. Lze dokonce vyslovit předpoklad vyšší rizikovosti takového jednání v případě komunikace jednosměrné, neboť účastníci silničního provozu zde z povahy věci vůbec nepředpokládají pohyb vozidla v opačném směru.

[16] Nejvyšší správní soud se dále nemohl ztotožnit ani se závěrem krajského soudu, podle něhož je zcela nepodstatné, jakým způsobem se vozidlo do místa svého stání dostalo, neboť tato skutečnost není součástí žalobci vytýkaného správního deliktu. Je sice skutečností, že žalobce byl v dané věci napadeným rozhodnutím správních orgánů sankcionován za porušení pravidel silničního provozu upravujících zastavení a stání, avšak při výkladu daného ustanovení nelze zcela odhlížet od okolností, které tomuto nežádoucímu stavu předchází a od důsledků, které tento stav vyvolá ve chvíli, kdy bude řidič s vozidlem opět vyjíždět. Jinými slovy nelze označit jako zcela nepodstatné to, že k protisměrnému parkování může dojít v důsledku předchozí jízdy v protisměru nebo zakázaného otáčení na jednosměrné pozemní komunikaci [§ 24 odst. 4 písm. g) věta před středníkem zákona o silničním provozu]. Obdobně je potřeba přihlédnout k tomu, že řidič vyjíždějící z takového protisměrného stání musí opět porušit zákon jízdou v protisměru nebo zakázaným otáčením vozidla. Shora citovaný § 25 dost. 1 písm. a) zákona o silničním

provozu tak podle Nejvyššího správního soudu nelze vykládat odtrženě od dalších ustanovení daného zákona a pomíjet, že by v důsledku přijetí určité výkladové varianty docházelo k jejich porušování.

[17] Pokud je navíc protisměrné zastavení a stání správním deliktem v případě obousměrných pozemních komunikací (jak bylo vyloženo výše), kde se z takového stání řidič může dostat zcela v souladu s právními předpisy (na obousměrné komunikaci je možno se otáčet nebo z místa stání přejet do požadovaného pruhu), tím spíše se musí jednat o správní delikt v případě jednosměrných komunikací, kde takové legální možnosti neexistují.

[18] Nejvyšší správní soud dále nemohl přisvědčit ani odůvodnění krajského soudu, který s odkazem na § 24 odst. 4 písm. g) věta za středníkem zákona o pozemních komunikacích uvedl, že se nabízí více legálních možností, jak zaparkovat v protisměru. Podle citovaného ustanovení se řidič nesmí otáčet a couvat na pozemní komunikaci s jednosměrným provozem; smí však couvat, jestliže je to nezbytně nutné, například k zajetí do řady stojících vozidel nebo vyjetí z ní. Manévr navrhovaný krajským soudem nelze ve světle tohoto ustanovení hodnotit jako souladný s citovanou úpravou. Jednalo by se o situaci, kdy řidič jede po jednosměrné pozemní komunikaci a rozhodne se zaparkovat na levém kraji pozemní komunikace takovým způsobem, kdy se při couvání na toto místo současně otočí o 180 stupňů. Kromě toho, že se zde spíše jedná o zakázané otáčení, nelze takový manévr v žádném případě hodnotit jako „*nezbytně nutný*“, jak vyžaduje dané ustanovení. Řidiči vozidla totiž nic nebrání, aby v takové situaci na pozemní komunikaci s jednosměrným provozem bez komplikací zaparkoval na dané místo tak, že jeho vozidlo bude orientováno po směru jízdy.

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že za situace, kdy jedna z výkladových variant vždy povede k porušení zákona, nelze takovou variantu aprobovat a hodnotit ji jako rovnocennou ve smyslu výše uvedené judikatury a aplikovat na věc výše zmiňovanou zásadu *in dubio pro libertate*. Pokud bylo vozidlo žalobce v posuzované věci zaparkováno na jednosměrné pozemní komunikaci, přičemž bylo orientováno svou přední částí proti směru jízdy, došlo tím k porušení § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 28. listopadu 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu