



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **Ing. Z. K.**, zast. advokátem JUDr. Jiřím Mazalem, se sídlem AK Národní svobody 21, Písek, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje**, U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 2. 2004, č. j. 10 Ca 194/2003 – 25,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 2. 2004, č. j. 10 Ca 194/2003 – 25 **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 9. 2003, č. j. OLVV/ přest. odvol.75/3786/03-Šk, byl stěžovatel shledán vinen přestupkem proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě podle ust. § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se dopustil tím, že dne 14. 1. 2003 jako vlastník nemovitosti – domu č. p. 142 v P., V. M., která v zastavěném území obce hraničí s místní komunikací – chodníkem v ulici D., neodstranil závadu ve schůdnosti místní komunikace v rozsahu, způsobem a ve lhůtě stanovené čl. 3 odst. 1 a 5 Nařízení o zabezpečení schůdnosti místních komunikací v zimním období na území Města P. č. 2/2001 vydaném radou města P. na základě zmocnění v ust. § 27 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Za tento přestupek bylo stěžovateli s přihlédnutím k ust. § 12 odst. 1 přestupkového zákona podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) cit. zákona uloženo napomenutí a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 500 Kč. Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích výše označeným rozsudkem

zamítl. V kasační stížnosti podané proti tomuto rozsudku stěžovatel namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Soud především neposoudil nicotnost nařízení vydaného radou města P.; v době jeho vydání dne 12. 4. 2001 ustanovení § 27 odst. 7 věta druhá zákona o pozemních komunikacích nezmocňovalo obec k vydání nařízení, jak nesprávně uvádí soud, ale k vydání obecně závazné vyhlášky. Závěr soudu o tom, že nařízení obce nebylo vydáno v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy a že není v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích je nesprávný, nezákonný a protiústavní. Rada města P. k vydání nařízení ze dne 12. 4. 2001 zákonem zmocněna nebyla a nařízení je proto nicotné. Ustanovení § 27 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích, na které soud i žalovaný odkazuje není zmocňovacím ustanovením, tímto je § 46 cit. zákona. Předmětné nařízení rovněž odlišně od zákona stanoví, co je závada v schůdnosti a co je povětrnostní situací způsobující vady ve schůdnosti; sněžení je v nařízení uvedeno v rozporu se zákonem, protože pouhé sněžení není obdobnou povětrnostní situací vánic a intenzivního dlouhodobého sněžení uvedených v zákoně. V daném případě šlo o obvyklou zimní situaci (§ 41 odst. 2 vyhl. č. 104/1997 Sb.), nikoli o závadu ve schůdnosti ve smyslu ust. § 26 odst. 7 zákona.

Stěžovatel dále namítá, že v souzené věci bylo za přestupek označeno jednání spočívající v tom, že nebyla stanoveným způsobem a ve stanovené lhůtě odstraněna závada ve schůdnosti místní komunikace, kterého se dopustila právnická osoba, tj. město P. nebo správce komunikace. Bylo-li jednání stěžovatele posouzeno jako přestupek, ačkoli šlo o jiný správní delikt, porušil žalovaný ust. § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že se na danou věc nevztahuje vyhl. č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Soud konstatuje, že část osmá cit. vyhlášky upravuje rozsah, způsob a časové lhůty odstraňování závad ve sjízdnosti a je jí prováděno ustanovení § 27 odst. 7 věta první zákona. V souladu s cit. ustanovením, věta druhá upravila obec rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací svým nařízením. Toto právní hodnocení je v přímém rozporu se zněním zmocňovacího ustanovení § 46 zákona o pozemních komunikacích a se zněním § 41 odst. 1 a 2 vyhl. č. 104/1997 Sb., Cit. vyhláška je vydána na základě zmocnění v § 46 zákona k provedení mimo jiné i ust. § 27 zákona; část osmá vyhlášky tedy provádí ust. § 27 odst. 7 tak, že v § 41 odst. 1 a 2 výslovně stanoví rozsah, způsob a časové lhůty pro odstraňování závad ve sjízdnosti komunikací a ve schůdnosti místních komunikací a průjezdných úseků silnic tak, že v obvyklé zimní situaci vlastník (správce) komunikace odstraní nebo alespoň zmírní závady ve sjízdnosti (schůdnosti) komunikace v časových lhůtách stanovených plánem zimní údržby. Část osmá není vydána pouze k provedení věty první ust. § 27 odst. 7 zákona, jak bez jakékoli právní opory konstatuje soud. Navíc nestanoví pouze rozsah, způsob a lhůty k odstraňování závad, ale také stanoví kdo, tedy vlastník nebo správce komunikace, je povinen tyto závady odstranit v obvyklé zimní situaci. Na souzenou věc se naopak nevztahuje ust. § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, o něž soud své právní posouzení opírá. Toto ustanovení upravuje odpovědnost vlastníků nemovitostí sousedících s chodníkem za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti chodníku, v daném případě však nejde o odpovědnost za škodu, neboť k žádné škodě nedošlo. Právní posouzení soudem je tedy nesprávné, neboť uvedené ustanovení na daný případ vůbec nedopadá.

Soud posoudil obsah vlastnického práva v rozporu s čl. 11 Listiny a s ustanovením § 124 občanského zákoníku tak, že všichni vlastníci stejná práva a povinnosti nemají a že naopak pro vlastníka místní komunikace – město P., má vlastnické právo jiný obsah než

pro ostatní vlastníky a že právě pro něho platí výjimka z povinnosti stanovené pro vlastníky místních komunikací v ust. § 41 odst. 2 vyhl. č. 104/1997 Sb. Není-li vlastník nemovitosti sousedící s chodníkem vlastníkem chodníku, nemá povinnosti vyplývající z vlastnictví místní komunikace, tedy chodníku. Opačný výklad je v rozporu s ústavním pořádkem.

Stěžovatel nesouhlasí s konstatováním soudu, že daný přestupek byl zákonným způsobem prokázán; ve skutečnosti je nepochybné, že správní rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, ale pouze ze subjektivního hodnocení, pouze z předpokladu, že stav byl hlídkou Městské policie zjištěn na místě samém spolehlivě. Nebylo prokázáno, že šlo o závalu ve schůdnosti ve smyslu ust. § 26 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích, tedy o takovou závalu, kterou nemůže chodec předvídat při pohybu přizpůsobeném povětrnostním situacím a jejich důsledkům. Z připojené fotodokumentace není vůbec doloženo, že před domem stěžovatele v D. č. 142 v P. nastala závala ve schůdnosti chodníku vlivem povětrnostní situace, jak nesprávně uvádí soud v rozsudku, ale naopak je doloženo, že chodník ani nebyl po celé šířce zasněžen a chodec mohl při pohybu přizpůsobeném povětrnostní situaci a jejich důsledku bezpečně projít, a to dokonce po zasněžené části chodníku. Rozhodnutí žalovaného rovněž není podloženo žádným zjištěním o povětrnostních situacích uvedených v § 26 odst. 5 zákona ani žádným zjištěním, jaká se stala změna ve schůdnosti komunikace, kterou by nemohl chodec předvídat; těmito skutečnostmi se žalovaný vůbec nezabýval. V rozporu s obsahem správního spisu soud tyto důvodně vytýkané vady v odůvodnění rozsudku popřel nebo se jimi ani nezabýval.

Stěžovatel namítá dále nepřezkoumatelnost rozsudku pro zmatečnost a logický rozpor. Soud v odůvodnění uvádí, že vlastnické právo neznamená pouze oprávnění, ale také povinnosti vyplývající z jeho obsahu, že zákon neuvažuje z výjimkou z uvedené povinnosti pro určité kategorie občanů. Ve zcela zásadním rozporu s uvedeným obsahem vlastnického práva je potom soud názoru, že povinnosti vyplývající z vlastnictví chodníků nemá vlastník chodníku, ale ten, kdo jeho vlastníkem není. Na str. 7 napadeného rozsudku dále soud uvádí, že: „nařízení obce není v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích a je-li prokázáno, že žalobce povinnost stanovenou konkrétní vyhláškou nesplnil, dopustil se přestupku.“ Souvislost mezi zmíněným nařízením obce a povinností stanovenou konkrétní vyhláškou, kterou podle soudu žalobce nesplnil, soud nevyložil. Soud posoudil věc v rozporu s čl. 11, 12, 13 a 14 Úmluvy o nucené nebo povinné práci č. 506/1990 Sb. Podle napadeného rozsudku platí povinnost vykonávat nedobrovolnou práci při odstraňování závady ve schůdnosti chodníků města P. pro všechny vlastníky sousedících nemovitostí bez výjimky, tedy i pro ženy, děti, starce, nemocné vlastníky a invalidy, a to v době od 1. 11. do 31. 3. následujícího roku časově neomezeně, bez zaručeného dne odpočinku týdně a bez nároku na odměnu. Soud uvádí, že uložení povinnosti vlastníkům přilehlých nemovitostí nemá diskriminační povahu, ale tento názor není odůvodněn. Uložení povinnosti skupině občanů, kteří vlastní nemovitost sousedící s chodníkem ve vlastnictví města je nepochybně diskriminací z důvodu majetku ve smyslu čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Stěžovatel rovněž vytýká soudu, že se nezabýval argumentací uvedenou v jeho podání a námitkami vznesenými při ústním jednání s odůvodněním, že nelze rozšiřovat žalobní body ve smyslu ust. § 71 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Stěžovatel namítá, že se nejednalo o rozšíření žaloby, soud ani neuvádí, které body nebyly uplatněny. Navíc v případě namítané nicotnosti nařízení rady města P. nelze ust. § 71 odst. 2 uplatnit, neboť je nutno postupovat dle § 76 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel na podporu svých tvrzení uvádí vybranou judikaturu Ústavního soudu.

Stěžovatel se domáhá, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při ukládání sankce za jednání stěžovatele vycházely správní orgány z platného nařízení č. 2/2001 města P. o zabezpečení schůdnosti místních komunikací v zimním období na území města P. Stěžovatel dovozuje nicotnost daného nařízení z důvodu, že v době vydání tohoto nařízení bylo v ust. § 27 odst. 7 věta druhá zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích stanoveno, že obec stanoví obecně závaznou vyhláškou rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací. Skutečnost, že město P. danou problematiku upravilo nařízením považuje za důvod nicotnosti, neboť tento postup odporuje právní úpravě. K písemnému podnětu stěžovatele ze dne 16. 9. 2003, v němž podal návrh na zrušení cit. nařízení rady města P. bylo dne 1. 10. 2003 stěžovateli doručeno stanovisko odboru legislativy a vnitřních věcí Krajského úřadu v Českých Budějovicích, v němž mu bylo vyloženo, že v době před vydáním cit. Nařízení radou města P., došlo zák. č. 128/2000 Sb., o obcích k rozlišení právních předpisů obce, a to na obecně závazné vyhlášky vydávané v samostatné působnosti obce a na nařízení obce vydávané v přenesené působnosti, čímž došlo k nepřímé novelizaci ust. § 27 odst. 7 zák. č. 13/1997 Sb., kdy původní text obecně závazné vyhlášky byl změněn na nařízení. Účinností zák. č. 128/2000 Sb., již cit. původní text ust. § 27 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb. pojmově neodpovídal z pohledu výsledného obecně závazného aktu novému rozdělení. Odkaz na přísl. ustanovení obou citovaných zákonů je řádně vyznačen v preambuli žalobcem napadeného nařízení. Stěžovatel porušil nařízení obecní rady na úseku přenesené působnosti, svým jednáním naplnil zákonné znaky skutkové podstaty přestupku proti pořádku ve státní správě dle ust. § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. V souladu s ust. § 27 zákona o pozemních komunikacích je povinností vlastníka místní komunikace vždy a v každém čase zajistit jejich sjízdnost a schůdnost. Ustanovením § 27 odst. 7 se pro obec vytváří prostor, aby sama, a to s ohledem na dopravní význam dané místní komunikace určila, v jakém čase, v jakém rozsahu a jakým způsobem zajistí na předmětné místní komunikaci její sjízdnost, event. schůdnost. Kdyby zákon toto zmocňovací ustanovení neobsahoval, musela by obec svou povinnost splnit vždy bez ohledu na dopravní význam místní komunikace, všude a v jeden čas. Tento postup je v praxi nerealizovatelný. Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích v rozsahu důvodu kasační stížnosti uplatněného dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Dle ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti; to neplatí, je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Soud se proto nejdříve zabýval tím, zda napadené rozhodnutí správního orgánu netrpí namítanou nicotností, a to z důvodu, že bylo vydáno na základě nicotného správního aktu, v daném případě Nařízení o zabezpečení schůdnosti místních komunikací v zimním období na území města P. č. 2/2001 (dále Nařízení).

Nejvyšší správní soud se především musel zabývat tím, zda citovaný správní akt, v důsledku jehož porušení byl stěžovatel shledán vinným z přestupku, byl vydán orgánem k tomu příslušným a v mezích zákona, a poté zda tedy samotné rozhodnutí o přestupku není paaktem, když k takové skutečnosti by byl soud povinen přihlédnout ex off. K posouzení ústavnosti podzákoného aktu je soud povolán podle čl. 95 Ústavy, a to bez ohledu

na skutečnost, že dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti obce přísluší ve smyslu hlavy VI. zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů krajskému úřadu, resp. Ministerstvu vnitra, nikoli však správnímu soudu.

Podnět k provedení dozoru nad výkonem obce v přenesené působnosti, konkrétně ke zrušení Nařízení pro rozpor s ústavním pořádkem, stěžovatel uplatnil u orgánu k tomu příslušnému, tento však neshledal důvody, pro které by Nařízení bylo v rozporu se zákonem, a proto ani neuplatnil další postup ve smyslu ust. § 127, resp. § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Soud tak vycházel v dalším z předpokladu legality. Nařízení, na základě kterého bylo rozhodnutí žalovaného vydáno, neboť ani sám neshledal důvody, pro které by pro rozpor s ústavním pořádkem byl nucen k tomuto aktu nepřihlídnout, resp. jej neaplikovat.

Obsah právních předpisů obce je do značné míry předurčen tím, že jde o právní předpisy podzákonné, které se mohou pohybovat jen ve sféře, která je jim zákonem vymezena. Právní předpisy obce, a to jak obecně závazné vyhlášky vydávané v rámci samostatné působnosti, tak i nařízení, vydávaná v rámci přenesené působnosti musí být vždy v souladu se zákonem.

Podle čl. 105 Ústavy lze orgánům samosprávy svěřit výkon státní správy (přenesené působnosti) jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou orgány územní samosprávy (tedy i orgány obcí) vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona a jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Zatímco v případě samostatné působnosti platí, že její rozsah je obecně určen především v zákoně o obcích a dále doplňován dalšími zákony, obsah přenesené působnosti je naopak určován pouze zvláštními zákony, neboť zákon o obcích konkrétní kompetence orgánů obcí v přenesené působnosti v té které oblasti státní správy nestanoví, pouze obecně rozlišuje kategorie obcí z hlediska rozsahu, v jakém je výkon státní správy orgánům obce svěřen (§ 61 odst. 1 zákona o obcích).

V případě nařízení obce jakožto prováděcích právních předpisů k zákonům, prostor, který obce mají, je užší než který mají při vydávání obecně závazných vyhlášek. Zatímco vyhlášky mohou obce ve smyslu ust. čl. 104 odst. 3 Ústavy vydávat v mezích celé své zákonem stanovené samostatné působnosti, nařízení mohou vydávat vždy jen na základě a v mezích konkrétního zákona upravujícího výkon přenesené působnosti, který musí ještě obsahovat zákonné zmocnění, které vydání nařízení obce výslovně předpokládá. V případě nařízení nejsou dány obdobné otázky, jaké jsou spojeny s ukládáním povinností v obecně závazných vyhláškách a které musel v mnoha případech řešit Ústavní soud, protože pro nařízení obce vždy platí, že mohou upravovat jen to, co je výslovně definováno v příslušném zmocnění. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelem citované judikáty Ústavního soudu, z nichž dovozuje protiústavnost a nicotnost Nařízení se týkaly právě výše zmiňovaných obecně závazných vyhlášek vydaných v rámci samostatné působnosti, a to především na úseku veřejného pořádku, udržování čistoty a ochrany životního prostředí. V řadě případů Ústavní soud skutečně tyto vyhlášky zrušil, především z důvodu, že upravovaly právní vztahy, které byly již upraveny jinými právními předpisy (např. Pl. ÚS 14/99, Pl. ÚS 13/95, Pl. ÚS 38/97). Tyto případy však na projednávanou věc nedopadají a argumentovat jimi v dané věci je nepřipadné.

Nařízení, v důsledku jehož porušení byla stěžovateli uložena sankce, bylo vydáno na základě zákonného zmocnění obsaženého v ust. § 27 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle kterého obec stanoví nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací a průjezdných úseků silnic. Obdobné

zmocnění má obec i v § 27 odst. 6 cit. zákona, a to ohledně stanovení úseků silnic a místních komunikací, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí. Nařízení bylo vydáno radou města P. v souladu s ust. § 11, § 61 odst. 2 písm. b) a § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích; bylo tedy vydáno v rámci přenesené působnosti na základě zákonného zmocnění a orgánem oprávněným. Nelze přisvědčit stěžovateli, tvrdí-li že zákonné zmocnění je obsaženo v § 46 zákona č. 13/1997 Sb. Na základě tohoto zmocnění byla vydána vyhl. č. 104/1997 Sb., a to k provedení mimo jiné i § 27 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., ovšem pro účely vymezení rozsahu, způsobu a časových lhůt pro odstraňování závad ve sjízdnosti dálnice, silnice a místní komunikace. Obsahuje-li tato vyhláška v § 24 odst. 2, na který stěžovatel odkazuje, pojem sjízdnost (schůdnost), činí tak ve vztahu ke komunikaci, která je sjízdná a současně i schůdná (viz § 43 závady ve sjízdnosti dálnic a rychlostních komunikací). Uvedené ustanovení se týká zimní údržby, odstraňování závad sjízdnosti(schůdnosti) podle plánu zimní údržby, jehož vzor je uveden v příloze č. 6 cit. vyhlášky. Nelze z uvedeného však dovozovat povinnost vlastníka komunikace (chodníku) k zimní údržbě v případě závad ve schůdnosti. Krajský soud proto správně dovodil, že vyhl. č. 104/1997 Sb., na projednávanou věc nedopadá.

Podle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je přestupkem porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až § 45, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí.

Stěžovatel především namítá, že žalovaný nesprávně věc posoudil jako přestupek přičítaný stěžovateli, když jednání v rozporu se zákonem se dopustila právnická osoba – město P., jakožto vlastník pozemní komunikace. Věc měla být proto posouzena jako správní delikt, kterého se dopustila právnická osoba, nikoli stěžovatel. Dále namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu před vydáním rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud souhlasí s tvrzením stěžovatele, že ust. § 27 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., upravuje odpovědnost vlastníků nemovitostí sousedících s chodníkem za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti chodníku. Stěžovatel však nemá pravdu ve svém tvrzení o tom, že uvedené ustanovení na případ zcela nedopadá, ani v závěru k němuž dospěl, totiž, že není-li vlastník nemovitosti sousedící s chodníkem vlastník chodníku, nemá povinnosti vyplývající z vlastnictví místní komunikace, tedy chodníku. Nelze se rovněž ztotožnit s namítanou diskriminací občanů, kteří vlastní nemovitost sousedící s chodníkem, ale ani s namítaným porušením Úmluvy o nucené nebo povinné práci.

Podle čl. 2 bod. 2 písm. d) cit. Úmluvy nucená nebo povinná práce nezahrnuje žádnou práci ani službu vymáhanou v případech mimořádných okolností, jež ohrožují nebo by mohly ohrozit život nebo normální životní podmínky veškerého obyvatelstva nebo jeho části.

Ustanovení čl. 9 odst. 11 Listiny základních práv a svobod v odst. 1 stanoví, že nikdo nesmí být podroben nuceným pracím nebo službám; v odst. 2 písm. c) potom stanoví, že nucenou prací dle odst. 1 není služba vyžadovaná na základě zákona v případě živelních pohrom, nehod nebo jiného nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty, v odst. 2 písm. d) se za nucenou práci nepovažuje též jednání uložené zákonem pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých.

V ust. § 27 odst. 4 je obsažena právní úprava odklizení sněhu a posypu náledí na chodnících, která vychází nejen z ústavních předpokladů, ale i z běžné úpravy ve státech

Evropské unie. Uvedené ustanovení není v rozporu s čl. 4 odst. 1 a čl. 9. Listiny základních práv a svobod, neboť jde o povinnost uloženou zákonem za účelem ochrany zdraví a práv dotčených osob, tj. vyloučení úrazů chodců, které by jinak vznikaly při naplňování jejich práva obecného užívání veřejně přístupných chodníků. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že touto otázkou se zabýval i Ústavní soud a svým nálezem uveřejněným pod č. 93/1994 Sb. neshledal stanovení povinnosti úklidu chodníku „nevlastníkovi“ přilehlé komunikace protizákonným. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že zajišťovat úklid na chodníku před vlastními domy je v zájmu vlastníků. Stěžovatel má pravdu, tvrdí-li, že zákon neukládá vlastníkům nemovitostí přilehlých k chodníku povinnost, nýbrž pouze odpovědnost za škodu. Je však nutno vycházet z předpokladu, že odpovědnost zde nelze stanovit bez předchozí určené povinnosti. Komu není stanovena povinnost, nelze jej vést k odpovědnosti za její nesplnění. Podle ust. § 27 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb. in fine obec stanoví nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací. Z povahy věci plyne, že v takovém nařízení bude obsažena mimo jiné i povinnost občanů snít odklízet, předpokládá-li zákon jejich odpovědnost za škodu v důsledku závad ve schůdnosti vzniklou. Jde tak o případ, kdy povinnost není stanovena přímo v zákoně, ale na jeho základě, neboť zákon zmocňuje obec vydat nařízení a implicitně předpokládá, že v něm bude povinnost obsažena.

Stěžovatel byl tedy subjektem způsobilým naplnit svým chováním, resp. nečinností skutkovou podstatu přestupku dle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., neboť mu svědčila povinnost stanovená relevantním právním předpisem, které nedostál.

Namítá-li stěžovatel, že skutkový stav nebyl řádně zjištěn, nebyla prokazatelně zjištěna povětrnostní situace v daném dni ani to, zda a jak závada ve schůdnosti bránila chodcům v pohybu, shledal soud tuto námitku oprávněnou.

Soud považuje za nutné předeslat, že stěžovatel byl shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., tedy konkrétně za porušení povinnosti stanovené nařízením č. 2/2001, a to konkrétně v čl. 3 bod 1 a bod 5, nikoli však za přestupek proti veřejnému pořádku, popř. přestupek na úseku dopravy a silničního hospodářství (§ 47, § 23 odst. 1 písm. n) zák. č. 200/1990 Sb.). Proto soud při přezkoumávání rozhodnutí žalovaného mohl posuzovat pouze ty skutečnosti, které jsou rozhodné pro naplnění skutkové podstaty přestupku, který byl definován, tedy nesplnění povinnosti stanovené výše uvedenými čl. Nařízení.

Čl. 3 bod 1 Nařízení stanoví, že vlastník nemovitosti, ke které v zastavěném území obce přiléhá chodník, je odpovědný za odstranění nebo zmírnění závad ve schůdnosti způsobované v zimním období povětrnostními situacemi, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit nebo zmírnit.

Čl. 3 bod 5 Nařízení stanoví vlastníkově přilehlé nemovitosti povinnost odstranit závady ve schůdnosti chodníku vlivem povětrnostní situace vzniklé v nočních hodinách nejpozději do 07.00 hod ráno. V dalším průběhu dne, v případech, kdy trvá nebo nastane povětrnostní situace způsobující závady ve schůdnosti chodníků, musí vlastník zajistit průběžné odstraňování nebo zmírňování těchto závad.

Podle ust. § 26 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb. povětrnostními situacemi a jejich důsledky, které mohou podstatně zhoršit nebo přerušit sjízdnost, jsou vánice a intenzivní

dlouhodobé sněžení, vznik souvislé námrazy, mlhy, oblevy, mrznoucí déšť, vichřice, povodně a přívalové vody a jiné obdobné povětrnostní situace a jejich důsledky.

Podle ust. § 26 odst. 7 cit. zákona se závadou ve schůdnosti rozumí taková změna ve schůdnosti pozemní komunikace, kterou nemůže chodec předvídat při pohybu přizpůsobeném stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu a povětrnostním situacím a jejich důsledkům.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že dne 14. 1. 2003 v 10.45 hod. Městská policie Písek zjistila, že před domem ve vlastnictví stěžovatele nebyl odklizen sníh. Oznámení o přestupku bylo učiněno policií dne 15. 1. a bylo doplněno fotodokumentací. Z této je patrné, že nesněží, chodník je částečně pokrytý sněhovou vrstvou, na několika místech jsou ve sněhu zřetelné vyjeté koleje od zřejmě otáčejících se automobilů, pod sněhem je místy rozeznatelná dlažba, parkující automobily na mírně zasněžené krajnici jsou bez sněhu a náznaků sněžení, vozovka je bez sněhu, lze dovodit, že i suchá, a dále lze zjistit, že navazující i protější chodník je bez sněhu.

Ve věci není sporu o tom, že v rozhodném dni nebyl v danou hodinu chodník zbaven sněhu, tuto skutečnost ostatně ani stěžovatel nepopírá. Není ve věci, s přihlédnutím k odůvodnění výše, sporné ani to, že stěžovatel je osobou, která se mohla přestupku dopustit, neboť odpovídá za schůdnost chodníku a tudíž ji stíhá i povinnost Nařízením uložená.

Přestupkem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem. V řízení o přestupku je rozhodováno o vině a trestu za porušení práva, je proto třeba zkoumat naplnění obecných znaků přestupku, a to především, zda jednání pachatele bylo v rozporu s právem, tj. zda byla porušena právní povinnost stanovená zákonem.

Je-li stěžovateli přičítáno porušení povinností stanovených v uvedených člancích Nařízení, je povinností správního orgánu tuto skutečnost prokázat; přitom je povinen postupovat v souladu s ust. § 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení a rovněž svůj závěr v řízení učiněný odůvodnit. Odůvodnění rozhodnutí musí především obsahovat na základě jakých důkazů a skutečností, z nichž žalovaný dovodil skutkový stav zakládající skutkovou podstatu přestupku, bylo rozhodnutí vydáno. Žalovaný rozhodl na základě důkazu, kterým byla pořízená fotografie z místa samého, aniž však hodnotil další skutečnosti, které byly pro to, aby mohl vzít za prokázané, že nastala závada ve schůdnosti ve smyslu ust. § 26 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., shodně vymezená v čl. 2, bod 4 Nařízení, a to především taková závada, kterou by nemohl chodec předvídat. Vytýká-li žalovaný stěžovateli nesplnění povinnosti dle čl. 3 odst. 5 Nařízení, a to, že nebyl sníh odstraněn do sedmé hodiny ranní, není zřejmé, a to ani z fotodokumentace o jakou povětrnostní situaci, která nastala v nočních hodinách a nadále trvá nebo znovu nastala a způsobuje závady ve schůdnosti, se jednalo. Samotný ležící sníh na části chodníku takovou situací již z povahy věci není (touto situací může být sněžení, mrznoucí déšť apod.), byť může bezesporu být jejím důsledkem. Z fotodokumentace nelze seznat, zda takovou situací mohla být např. námraza či jiná okolnost bránící či ztěžující schůdnost, není ani zřejmé v čem spočívala nebo mohla spočívat nepředvídatelnost stavu chodníku pro chodce. Povinnost, za jejíž nesplnění byl stěžovatel trestán, a to neodklizení sněhu v daném čase, je vázána na podmínku (vzniknou-li závady ve schůdnosti chodníku), o které však nebylo v řízení prokázáno, že nastala. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného tak nelze seznat, neboť jej zcela postrádá a ani ze spisového materiálu nelze dovodit, že ji žalovaný posuzoval.

Nejvyšší správní soud vycházel především ze zásad, na nichž je postaveno správní řízení, a zvláště pak oblast správního trestání. Zásadou, ve smyslu které je pak třeba interpretovat příslušná ustanovení jednotlivých právních předpisů, jimiž je řízení ovládáno, je zásada materiální pravdy. Jejím konkrétním výrazem je povinnost správního orgánu zjistit v rámci každé fáze správního řízení přesně a úplně skutečný stav věci a k tomu si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, jak vyplývá z § 32 odst. 1 správního řádu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal řízení před krajským soudem, jakož i řízení před správním orgánem, a na základě posouzení situačního záznamu obsaženého ve spise dospěl k závěru, že krajský soud se v odůvodnění řádně vypořádal s námitkami stěžovatele stran Nařízení samotného, zcela však pominul skutečnosti, které byly rozhodné pro vyslovení viny a uložení sankce v rozhodnutí, které přezkoumával. Rozhodnutí žalovaného shledal Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným pro nedostatek odůvodnění, přičemž již pro tuto vadu měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit dle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil.

Krajský soud v Českých Budějovicích je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozsudku rozhodně krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. června 2005

JUDr. Ludmila Valentová, v. r.
předsedkyně senátu